

Evaluatie participatie RES Amsterdam

3 januari 2022,

Prof.dr.ir. Eefje Cuppen

Dr.ir. Mattijs Taanman

Dr. Jitske van Popering-Verkerk



Universiteit
Leiden



Govern**EUR**
Erasmus

INHOUD

Hoofdstuk 1: Inleiding en analysekader	2
1.1 Aanleiding	2
1.2 Analysekader	3
1.3 Aanpak.....	7
1.4 Leeswijzer	8
Hoofdstuk 2: Aanloopfase	9
Hoofdstuk 3: Atelierfase	13
3.1 Feitenrelaas	14
3.2 Analyse	16
3.3 Conclusies Atelierfase	19
Hoofdstuk 4: Bewustwordingsfase	20
4.1 Feitenrelaas	21
4.2 Analyse	23
4.3 Conclusies Bewustwordingsfase.....	27
Hoofdstuk 5: Conflictfase	28
5.1 Feitenrelaas	29
5.2 Analyse	31
5.3 Conclusies Conflictfase.....	33
Intermezzo: Hoe werd de RES breder ervaren?	35
Hoofdstuk 6: Conclusies	37
6.1 Samenvatting van de informatievoorziening en het participatieproces.....	37
6.2 Oorzaken voor scheiding van de films.....	38
6.3 Waar heeft het vooralsnog toe geleid? Effecten van het participatieproces	41
6.4 Hoe verder?	42
Bijlage.....	44
Geïnterviewden	44
Noten	45

HOOFDSTUK 1: INLEIDING EN ANALYSEKADER

1.1 Aanleiding

Op 10 februari 2021 heeft de gemeenteraad Amsterdam twee moties aangenomen om het participatieproces rond de Regionale Energie Strategie (RES), en meer specifiek, rond de ambitie en zoekgebieden voor windturbines te evalueren. Dit naar aanleiding van protesten, eerst in IJburg en later ook in andere delen van Amsterdam, tegen de mogelijke plaatsing van windturbines in de zoekgebieden uit de concept RES Amsterdam (onderdeel van de RES Noord-Holland Zuid, afgekort RES NHZ). Naar aanleiding van deze moties heeft de gemeente Amsterdam contact gezocht met Prof.dr.ir. Eefje Cuppen van de Universiteit Leiden om deze evaluatie uit te voeren. De Universiteit Leiden werkt daarbij samen met GovernEUR, in de personen van dr. Jitske van Popering en dr. Mattijs Taanman, verbonden aan de faculteit Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Dit onderzoek is uitgevoerd in de periode september tot half december 2021.

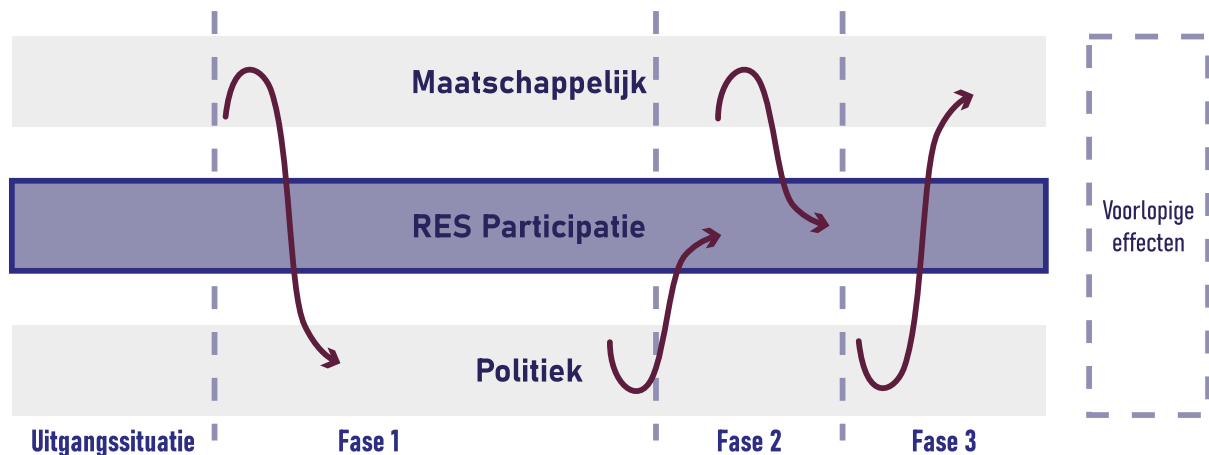
De moties:

1. Motie Kreuger (JA21) en Boomsma (CDA): “Te evalueren hoe adequaat en op welke manier Amsterdam tot op heden haar inwoners heeft geïnformeerd over het RES-proces. Daarbij te bekijken voor welke middelen/methoden/kanalen is gekozen en welke doelgroepen daarbij juist wel en niet zijn bereikt. Daaruit vervolgens lessen te trekken en het de volgende keer beter te doen.”
2. Motie Kiliç (DENK): “Het participatieproces tot dusver grondig te evalueren om hieruit lering te trekken voor het verder vervolg van de RES.”

Voor we ingaan op het analysekader en de aanpak is het goed om de scope van de evaluatie helder te maken. Deze evaluatie gaat over het *participatieproces* van de RES. We geven dus geen antwoord op vragen over bijvoorbeeld de hoogte van de ambitie, de vraag of geluidsnormen toereikend zijn, etc. We richten ons primair op de kwaliteit en effecten van het participatieproces. De effecten bekijken we door de situatie in de zomer van 2021 te vergelijken met de startsituatie. Verder in dit hoofdstuk beschrijven we wat we verstaan onder deze kwaliteit en effecten. Ten tweede behandelen we alleen het participatieproces in de periode van (de aanloop naar) het RES-proces tot aan de vaststelling van de RES 1.0 in juli 2021. Het participatieproces is doorgegaan in de reflectiefase die later in 2021 is gehouden. Deze fase valt buiten de evaluatie. Dat betekent dat effecten van het participatieproces die we in deze evaluatie beschrijven een tussenstand vormen. Het is heel goed mogelijk dat de uiteindelijke effecten nog veranderen, bijvoorbeeld door de reflectiefase, de participatieprocessen rond concrete windplannen (zoals rond de Noorder IJplas/ Cornelis Douwesterrein) of gebeurtenissen buiten de participatie zoals veranderingen van (rijks-)beleid of verkiezingen. Ten derde is de evaluatie voornamelijk kwalitatief. Dat levert vooral inzichten op over de kwaliteit van het participatieproces en hoe en waarom verschillende partijen daarin gehandeld hebben. Dit betekent wel dat we weinig uitspraken kunnen doen over bijvoorbeeld hoe de windambitie en het participatieproces breder is beleefd in Amsterdam. Tot slot willen we benadrukken dat dit een onafhankelijke evaluatie is. Wij hebben het

analysekader ontwikkeld, de respondenten geselecteerd, de analyses uitgevoerd en de conclusies getrokken. Hierin hebben gemeenten en participanten geen enkele rol gehad. Wel is de gemeente gevraagd eventuele feitelijke onjuistheden in het conceptrapport te identificeren.

1.2 Analyse kader



Figuur 1: analysekader voor het participatieproces

Bij de evaluatie is gebruik gemaakt van het bovenstaand analysekader. De elementen worden hieronder toegelicht.

Verschillende vormen van participatie

Participatie vindt niet alleen plaats binnen het participatieproces dat vanuit de RES is georganiseerd en waarvoor de gemeente bewoners en belangengroepen heeft uitgenodigd (de 'RES participatie'). Ook buiten de bijeenkomsten zijn burgers actief betrokken. Allereerst is er de politieke participatie. Indirect via de verkozen raadsleden, maar ook direct door bijvoorbeeld in te spreken bij de gemeenteraad. Ten tweede is er de participatie die plaatsvindt buiten de gemeenteraad en het georganiseerde participatieproces. Wij vatten dit onder de term maatschappelijke participatie. Vormen van participatie die hier aan de orde zijn bijvoorbeeld het starten van een coöperatief windproject, het benaderen van de media of het organiseren van protestacties. Protesten en initiatieven zijn immers ook vormen van participatie. De politieke en maatschappelijke participatie beïnvloeden de RES participatie en omgekeerd. De participatie in het RES-proces kan daarom niet los van de andere twee vormen van participatie gezien worden. Daarom kijken we naar (de interactie tussen) de drie vormen van participatie: de RES participatie (inclusief de stukken en studies die daarbij zijn verschenen), de politieke participatie (inclusief moties, besluiten, e.d.) en de maatschappelijke participatie (inclusief media).

Fasen

Behalve naar de drie verschillende vormen van participatie, kijken we ook naar verschillende fasen in het proces. Het proces heeft zich in de loop van de tijd ontwikkeld. Daarom delen we het proces op in vier fasen die ieder afzonderlijk geanalyseerd worden.

- De 'Aanloophase' tot april '19 die de uitgangssituatie van de RES participatie vormt (fase 0).
- De 'Atelierfase' (fase 1) waarin de scenario's, het bod en eerste zoekgebieden worden ontwikkeld. Deze fase loopt van april 2019 (start RES-proces) tot aan april 2020 (bespreking van de concept RES in de raad).
- De 'Bewustwordingsfase' (fase 2) waarin de gemeente bewoners benadert, om vervolgens reacties op te halen op de concept RES en om de zoekgebieden te verfijnen. In deze fase start de brede bewustwording van de windambitie en de impact daarvan. De fase loopt van mei 2020 tot december 2020, wanneer de terugkoppelbijeenkomst plaatsvindt die het begin markeert van heviger conflict tussen gemeente en tegenstanders.
- De 'Conflictfase' (fase 3) In deze fase treedt het conflict op de voorgrond. Bestuurlijk eindigt deze fase met de vaststelling van de RES 1.0 door de gemeenteraad in juli '21. Het conflict loopt door en leidt tot de aankondiging van een reflectiefase.

Eigenschappen van goede participatie

Voor de evaluatie van het participatieproces maken we gebruik van de randvoorwaarden voor goede participatie uit het rapport 'Betrokken bij Klimaat'ⁱ van de commissie Brenninkmeijer. Hoewel het rapport van de commissie Brenninkmeijer gaat over burgerfora, een verregaande vorm van participatie waarbij burgers beleidsvoorstellen maken, zijn deze randvoorwaarden generiek van toepassing op participatie, ook voor 'lichtere' vormen uit de participatieladder. Op basis van de randvoorwaarden zijn de volgende leidende vragen en onderliggende criteria opgesteld om de kwaliteit van het participatieproces te evalueren:

- Welk vraagstuk stond centraal?

Begin met een vraag die aansluit bij het te nemen besluit, beknopt en duidelijk is, en relevant en interessant is; stel duidelijke randvoorwaarden; betrek burgers bij het bepalen van de vraag.

- Wat was de politieke inbedding?

Randvoorwaarden en planning gesteld in het RES-proces, creëer een heldere en begrijpelijke verbinding tussen het participatieproces en politieke besluitvorming, verkrijg politiek commitment aan het participatieproces.

- Wat gebeurde er met de input van de deelnemers?

Maak duidelijk wat bestuurders met de uitkomsten gaan doen; geef verantwoording over hoe uitkomsten worden gebruikt (verantwoordingsplicht en/of besprekingsplicht en/of plicht tot regelgeving).

- Wat was de samenstelling en representativiteit van de deelnemers?

Gelijke kansen om deel te nemen; vertegenwoordiging van alle belangen.

- Hoe was de ondersteuning en uitvoering door de gemeente en de het RES-team NHZ?

Faciliteren van goede en gelijkwaardige deliberatie; onafhankelijke en onpartijdige voorzitter; monitoring en evaluatie; voldoende middelen.

- Hoe werden de deelnemers geïnformeerd in het participatieproces?

Relatie met de communicatie van de gemeente; betrouwbaarheid van de informatie (de wetenschappelijke onderbouwing van de technische argumenten); saillantie van de informatie (aansluiten bij de beleving; relevant voor de doelen van de deelnemers; tijdig); transparantie.

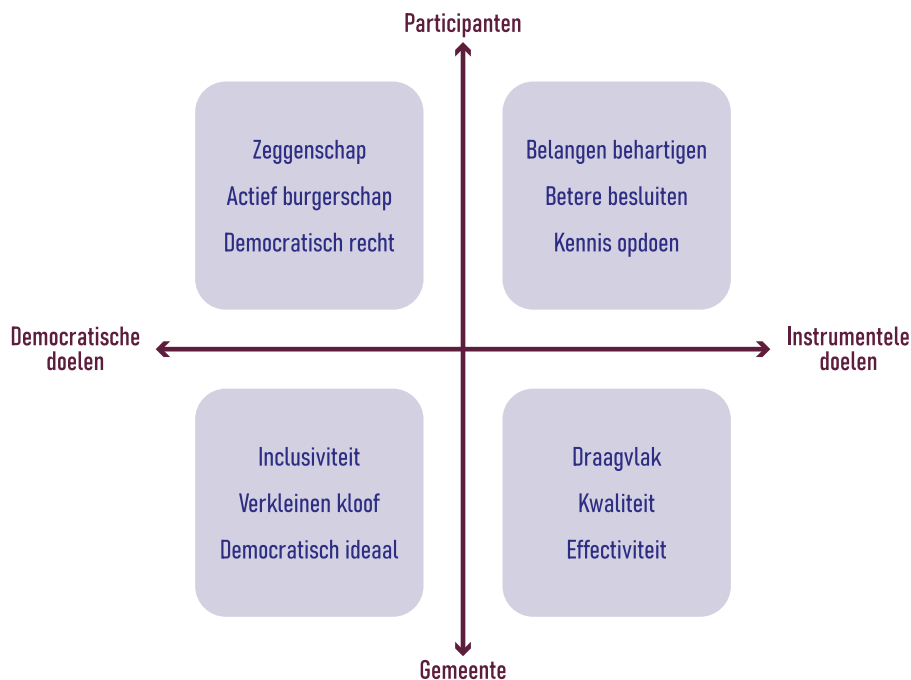
- Hoe verhoudt het proces zich met de bredere communicatie van de gemeente?

Middelen en bereik van de algemene communicatie door de gemeente; congruentie van de boodschap.

- In hoeverre was de discussie tijdens de bijeenkomsten representatief voor de bredere houding en discussie in Amsterdam?

Afstemming tussen deelnemers en het bredere publiek; aansluiting tussen discussies op bijeenkomsten en breder op (social) media.

Effecten van participatie



Figuur 2: Beoogde effecten van participatie

Er zijn verschillende beoogde effecten bij het opzetten of deelnemen aan een participatieproces. Deze verschillen voor bewoners en de gemeente (zie figuur 2). Een eerste set van bedoelde effecten heeft te maken met *democratische* doelen. Bewoners hebben het recht betrokken te worden in beslissingen die hen aangaan (*democratisch recht*), zij kunnen door de participatie *zeggenschap* over besluiten krijgen, en zich inzetten voor het publieke belang (*actief burgerschap*). Op haar beurt kan de gemeente participatie inzetten om ideeën en belangen van met name groepen die veelal over het hoofd worden gezien in besluiten mee te nemen (*inclusiviteit*), om de *kloof* met de burger te verkleinen of zij kan participatie inzetten vanuit het *democratisch ideaal* dat alle bewoners een stem horen te hebben. Een tweede set effecten heeft betrekking op *instrumentele* doelen. Via een goed participatietraject kunnen bewoners hun *belangen behartigen* en *kennis opdoen* over de plannen van de gemeente. De gemeente kan participatie dus gebruiken om *draagvlak* te creëren. Het kan de geloofwaardigheid van beslissingen vergroten en deze legitimeren. Participatie kan helpen in de omgang met conflicten, door bijvoorbeeld wederzijds begrip te creëren en tegemoet te komen aan bepaalde belangen, waardoor draagvlak ontstaat. Een andere instrumentele reden voor de gemeente is inhoudelijk: een goed participatieproces kan leiden tot nieuwe inzichten en oplossingen. Bewoners hebben vaak unieke kennis over lokale oplossingen en problemen die experts en beleidsmakers niet hebben. Wanneer hierdoor nieuwe oplossingen naar voren komen en besluiten veranderen, kan de *kwaliteit* van het beleid verbeteren. Tot slot kan participatie helpen de beleidsdoelen beter te realiseren en zo de *effectiviteit* van beleid verbeteren.

1.3 Aanpak

Bij de evaluatie hebben we gebruik gemaakt van verschillende bronnen en methoden. Op basis van het grote aantal beschikbare rapporten, verslagen van bijeenkomsten, moties en andere raadsstukken en media (kranten, tv, websites en enkele social mediakanalen) is een feitenrelaas opgesteld met de belangrijkste gebeurtenissen per vorm van participatie en fase. Dit feitenrelaas is gericht op de stad als geheel en we gaan hier niet dieper in op de dynamiek per stadsdeel of de landelijke discussies. Op de volgende pagina is het feitenrelaas grafisch weergegeven (figuur 3).

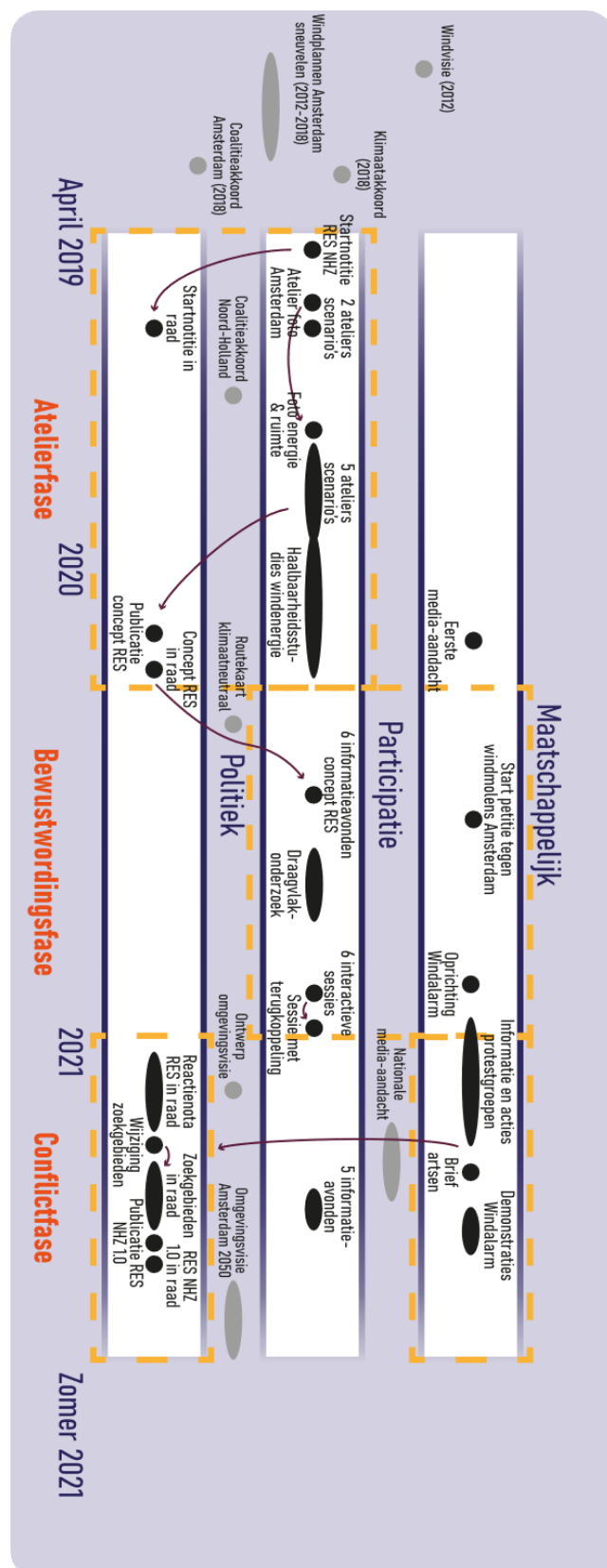
Op basis van het feitenrelaas is de kwaliteit van het participatieproces besproken in een serie interviews. In totaal zijn 23 mensen geïnterviewd (zie Bijlage). Hierbij is een goede balans tussen perspectieven gezocht en zijn verdere interviewsuggesties verzameld. In de interviews is gevraagd naar de acties, keuzes en ervaringen met het participatieproces aan de hand van het analysekader. Het merendeel van de geïnterviewden waren actief betrokken en zichtbaar in de discussie vanuit verschillende rollen.

Daarnaast zijn twee bijeenkomsten in detail bekeken (chats, presentaties, discussie, vragen en antwoorden) om beter inzicht te krijgen in wat er nu precies gebeurde tijdens de bijeenkomsten en de ervaringen van de geïnterviewden te verklaren. Het gaat hierbij om de informatieavond “windmolens in Amsterdam” op 7 december 2020 waar de resultaten van de eerder gehouden informatiebijeenkomsten per stadsdeel werden teruggekoppeld en de stadsbrede online bijeenkomst op 19 april 2021.

Tot slot konden wij afstemmen met het surveyonderzoek van I+O research in opdracht van de RES regio's Noord-Holland Zuid en Noord waarin de ervaringen met de RES gepeild zijn. Dit geeft een beeld van de bredere beleving in Amsterdam, dus ook buiten de actief betrokken personen die wij geïnterviewd hebben. Ook maakt het een vergelijking met andere deelregio's mogelijk.

1.4 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk beschrijven we de aanloopfase naar het RES participatieproces. Hoofdstukken 3 t/m 5 beschrijven de drie fases van dit participatieproces. Elk hoofdstuk begint met een sfeerbeeld op basis van quotes uit de interviews, beelden gebruikt in het participatieproces en krantenkoppen. Na het sfeerbeeld worden de belangrijkste gebeurtenissen beschreven (feitenrelaas) en wordt de fase geanalyseerd met als kader de eigenschappen van goede participatie. Hoofdstuk 6 beantwoordt de hoofdvragen, geeft verklaringen waarom het proces zo gelopen is en biedt inzicht in de effecten. Dit hoofdstuk eindigt met richtingen voor het vervolg van de participatie.



Figuur 3: overzicht belangrijkste events

HOOFDSTUK 2: AANLOOPFASE

Amsterdamse klimaatambities

De gemeente Amsterdam heeft al lange tijd een ambitieus klimaatbeleid. In 2007 legde de gemeente zich vast op een CO₂-reductie van 40% in 2025 ten opzichte van 1990 en een klimaatneutrale gemeentelijke organisatie in 2015. De praktijk blijkt weerbarstig en de ambities lijken lastig te halen. Zo was in 2020 de CO₂ uitstoot 11% *gestegen* ten opzichte van 1990, overigens mede door de groei van de stad. Opeenvolgende coalities ontwikkelen dan ook plannen en een routekaart om de klimaatambities te halen. Onderdeel van de plannen is het opwekken van meer windenergie.

Windvisie: de eerste zoekgebieden

In 2012 verschijnt de Windvisie Amsterdamⁱⁱ met als opdracht om te kijken waar windturbines geplaatst kunnen worden om een ambitie van ca 400 MW in 2040 te realiseren. Belangrijk argument voor deze ambitie is dat de gemeente “haar verantwoordelijkheid dient te nemen voor het creëren van ruimte voor windmolen(parken)”. Bij de ruimtelijke inpassing in de windvisie ligt de nadruk op de kansen om de ruimtelijke kwaliteit te verhogen, bijvoorbeeld door windturbines als baken te laten dienen voor de oriëntatie in het stedelijk weefsel. In deze windvisie worden voor het eerst zoekgebieden gedefinieerd. Dat gebeurt aan de hand van de volgende criteria: aansluiting bij de ruimtelijke visie, geluid, slagschaduw, externe veiligheid en natuur/ecologie. Ook in een scenario waarbij het maximaal aantal windturbines geplaatst worden, blijkt hooguit 235 MW (~70 windturbines) haalbaar.

De provincie houdt plannen tegen

De Provincie Noord-Holland staat echter in de weg van de Amsterdamse plannen. Na 2011 vindt de provincie, op basis van eerdere protesten in de kop van Noord-Holland, dat het maatschappelijk draagvlak te veel onder druk staat door de groei en schaalvergroting van windenergie. In 2012 besluit de Provinciale Staten geen nieuwe windturbines op land toe te staan. In 2015 en 2016 is dit voornemen verder uitgewerkt in de provinciale ruimtelijke verordening. Hierin staan verschillende beperkende voorwaarden zoals een afstandsnorm van 600 meter, tenminste 6 windturbines op rij plaatsen, en dat er voor elke nieuwe windturbine twee oude moeten worden verwijderd. Het gevolg is dat de aanvragen die de provincie in 2015 vanuit Amsterdam heeft gekregen voor ruim dertig windturbinesⁱⁱⁱ allen sneuvelen. De gemeente lobbyt, zoekt het conflict op en tekent beroep aan bij de Raad van State, maar wordt uiteindelijk in het ongelijk gesteld. Hierdoor blijft de realisatie van de Windvisie achter en zijn er tot 2018 geen windturbines bijgekomen. Het opgesteld vermogen is op dat moment al tien jaar constant op ruim 65 MW. Vanuit de toenmalige ambitie zou er dus nog 170-335 MW bij moeten komen voor 2040.

Afstand en geluid

Afstand en geluid spelen een belangrijke rol in het RES-proces. Hoewel sommige andere landen afstandsnormen voor windturbines hebben (minimale afstand tot woningen), geldt in Nederland voor alle geluidsbronnen zoals snelwegen, treinrails en ook windturbines een geluidsnorm. Regionale en lokale overheden mogen zelf een strengere geluids- of afstandsnorm bepalen. Zo had de provincie Noord-Holland, als enige provincie, een afstandsnorm van 600m ingesteld. Met de 600m afstandsnorm is het plaatsen van windturbines in verreweg de meeste zoekgebieden in Amsterdam onmogelijk. In het provinciale coalitieakkoord van 2019 geeft de provincie extra ruimte voor wind op land voor de metropoolregio Amsterdam en kondigt aan het beleidskader wind op land aan te passen. De geluidsnorm vertaalt zich ook naar een bepaalde afstand tot woonkernen. Welke afstand dat is hangt af van de windturbine, het type grondoppervlak, windprofiel en andere geluidsbronnen. Door een windturbine op sommige momenten langzamer te laten draaien kan deze dichterbij bebouwing komen te staan en toch binnen de geluidsnorm blijven aangezien de geluidsnorm een jaargemiddelde is (waarbij de avond en nacht zwaarder meetellen). De turbine levert daardoor minder elektriciteit, wat gevolgen heeft voor de business case. De gemeente Amsterdam hanteert op dit moment 350 meter als minimale afstand tot woningen, omdat bij deze afstand binnen de geluidsnorm *kan* worden gebleven en er mogelijkheden voor een haalbare business case zijn.

Verwachtingen over draagvlak

Krantenberichten geven een duidelijk beeld hoe de gemeente en coöperaties op dat moment denken over het draagvlak. Zo wil de bedrijven coöperatie NDSM Energie in samenwerking met burgercoöperatie 'Onze Energie' windturbines plaatsen. Zij krijgen een (voorlopige) vergunning waar geen bezwaren op binnenkomen, hoewel de provincie zegt wel degelijk protestbrieven te krijgen. Wethouder Choho van Amsterdam zegt: *"Juist bij Amsterdam, waar maar weinig weerstand was tegen windmolens, gooiden deze extra eisen [de eerdergenoemde beperkende voorwaarden zoals de 600m afstandsnorm] roet in het eten. Zo komen de vijf extra windmolens bij de NDSM-werf - een bottom-up project, aldus Choho - net te dicht bij Tuindorp Oostzaan."* Daarmee stelt de gemeente dat in Amsterdam, in tegenstelling tot de rest van de provincie, wel draagvlak is en de 'extra eisen' daarom hun doel voorbij schieten. Het Parool concludeert *"Met die onwrikbare houding maakt [de provincie] in Amsterdam geen vrienden. Overal in het land verdringen omwonenden zich om te protesteren tegen windmolens. In Amsterdam komen ze niet opdagen. Of ze zijn er niet, dat kan natuurlijk ook."*^{iv}

Coalitieakkoord

In het coalitieakkoord uit 2018 streeft de coalitie ernaar om de groene koploper van Nederland en Europa te worden en spreekt het de ambitie uit de CO₂-uitstoot in Amsterdam terug te dringen met 55% in 2030 en 95% in 2050. De coalitie wil het potentieel voor windturbines in Amsterdam maximaal benutten. Na de provinciale verkiezingen in 2019 wil de provincie de beperkende voorwaarden laten vervallen en blokkeert de Amsterdamse ambities daarom niet meer. De uitwerking van deze ambitie vindt plaats langs twee beleidssporen: de Routekaart Amsterdam Klimaatneutraal

waarin de stad haar ambities uitwerkt en de Regionale Energie Strategie, het onderwerp van deze evaluatie. In de uitnodiging aan de stad in het kader van de Routekaart uit januari 2019 wordt de ambitie voor 2030 concreet: *“Samen met stakeholders zetten we ons in om geschikte windlocaties (ca. 50 MW) vergund te krijgen en op te nemen in de Regionale Energie Strategie. We vinden dat de aanleg ervan uiterlijk in 2026 moet plaatsvinden.”* Deze 50 MW vormt het vertrekpunt voor verdere verkenningen, zal niet meer veranderen en wordt later als harde ambitie vastgesteld door de gemeente.

Regionale Energie Strategie

In het Klimaatakkoord (2018) is aangegeven dat elke regio in Nederland een Regionale Energiestrategie (RES) opstelt. Gezamenlijk moeten deze regio's komen tot een bod van 35 TWh duurzame energie op land in 2030 via (vooral) zon en wind. Het bod van de regio's moet op 1 maart 2021 worden ingeleverd. De RES heeft geen wettelijke status. Het bevoegd gezag voor windturbines en windparken is de gemeente (tot 5 MW), de provincie (5-100MW) of het Rijk (>100 MW). Amsterdam is een deelregio van RES Noord-Holland Zuid. Alle deelregio's in de regio Noord-Holland Zuid hebben globaal dezelfde stappen doorlopen om te komen tot een concept RES en een RES 1.0 met haar deadline van 1 maart 2021. De RES regio ondersteunt de deelregio's met communicatie via haar website, studies en ondersteuning bij bijeenkomsten.

Participatieproces in de RES-context

Het participatieproces rond de RES-Amsterdam is onderdeel van RES NHZ en het nationaal programma RES. Deze RES-context heeft invloed op het participatieproces in Amsterdam:

- De gemeenten zijn primair aan zet in de RES, hiermee worden de afwegingen primair op gemeentelijk niveau gemaakt.
- De RES is afgebakend tot de opwek van duurzame energie door wind en zon. Dit beperkt de oplossings- en onderhandelingsruimte.
- De RES is een beleidsdocument waarop geen beroep mogelijk is. Deze juridische status maakt het lastig te begrijpen voor participanten waar en wanneer h t besluit over de komst van een windturbine wordt genomen.
- Het tempo en de globale stappen op weg naar de RES 1.0 zijn in het klimaatakkoord bepaald en hiervan kon lastig worden afgeweken. Voor de invulling van de stappen en de inhoud van de RES 1.0 was wel veel gemeentelijke vrijheid.
- De RES-opgave wordt primair als duurzaamheidsopgave gezien.
- In de RES worden sommige stappen door gemeenten gezet en sommige stappen op regionaal niveau. Sommige vragen of acties dreigen 'tussen de niveaus' in te vallen, wat de onduidelijkheid richting participanten vergroot. Zo legitimeert de gemeente soms de windambitie door te verwijzen naar de RES, terwijl vanuit de RES wordt verwezen naar de lokale verantwoordelijkheid van de gemeente.

Conclusie uitgangssituatie

De gemeente Amsterdam is zeer ambitieus in het tegengaan van klimaatverandering en zij wil daarvoor een grote verantwoordelijkheid nemen. Dit vertaalt zich in een stevige windambitie. Tegelijkertijd lukt het tot 2018 niet deze ambities te realiseren. Door een

beperkt grondgebied, maar vooral door tegenwerking vanuit de provincie. Eerdere coalities gaan ervan uit dat er breed draagvlak is, zeker voor coöperatieve projecten vanuit bewoners, maar kan deze aanname al 10 jaar in de praktijk niet testen omdat de provincie ontwikkeling van windturbines tegenhoudt. Na de gemeenteraadsverkiezingen in 2018 en de provinciale verkiezingen in 2019^{vi}, is de gemeente bij het aantreden van de nieuwe coalitie dan ook vastbesloten om de windambities nu écht te verzilveren. Daarbij wil de gemeente het draagvlak verder onderzoeken en verwacht zij ook weerstand. Het RES-proces is een belangrijk middel bij het bepalen van draagvlak en weerstand en het realiseren van de windambitie.

HOOFDSTUK 3: ATELIERFASE

Wind		Maximaal energie	Kostenefficiëntie	Leefbaarheid
	In hinderzone			
	Op agrarische grond			
	Op water			
	In bos			
	Restruimte			
	Bij onderstation met capaciteit			
	Repoweren			

"zo'n scenarioatelier, het is hoog over, niet specifiek, niet precies over waar iets gaat komen"

"De intentie was goed, namelijk we gaan volledig open kaart spelen, maar dat werd heel technocratisch aangevlogen"

"Hoe we het nu gedaan hebben, namelijk alle mogelijkheden binnen alle zoekgebieden op tafel houden, en pas laten afvallen na een politiek gedragen besluit, dan ben je zuiver."

"Er zit een groot verschil tussen Amsterdam en de rest van de regio. De raad van Amsterdam had in een eerder stadium al een eigen ambitie geformuleerd voor de eigen bijdrage aan opwek van duurzame energie in 2030"



"ik wist er niets vanaf"

"er lag al een opdracht van de raad"

"ik denk dat mensen in deze fase zich nog niet bewust waren van de mogelijke impact"

"het was ook wel een overkill van participatiebijeenkomsten op het duurzaamheidsdossier"

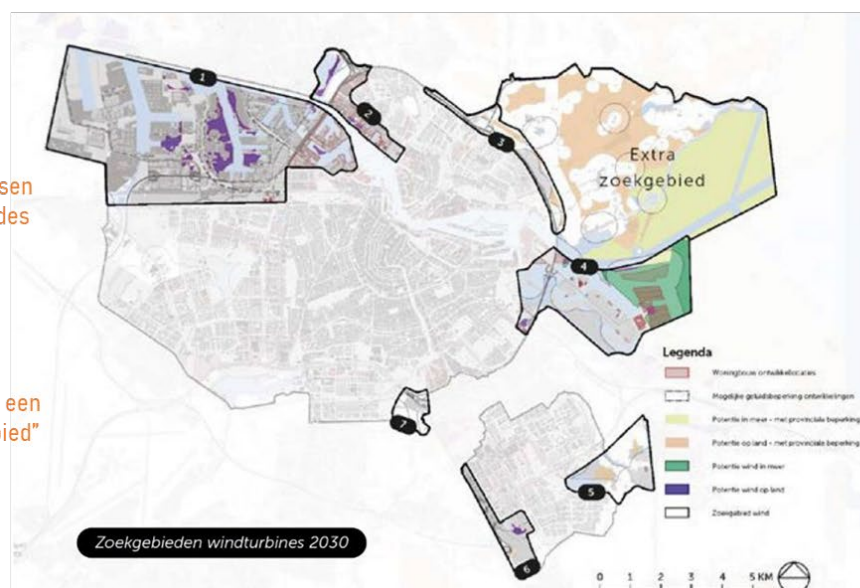
"wij gaan niet het probleem van Amsterdam oplossen, dat is het sentiment in de regio"

Binnen het stedelijk gebied gelden veel beperkingen gerelateerd aan veiligheid en geluid. Er zijn dan ook weinig plekken waar windenergie eenvoudig een plek kan krijgen. Het havengebied biedt wel mogelijkheden voor windenergie.

"een soort in-crowd die komt omdat ze het interessant vinden"

"Windturbines ingepast op bepaalde locaties vonden mensen aantrekkelijker dan zonneweides in het groen"

"het is een zoekgebied en niet een hebben-het-al-gevonden-gebied"



3.1 Feitenrelaas

Het proces van de RES Amsterdam start in het voorjaar van 2019 met de startnotitie RES Noord-Holland Zuid (afgekort als RES NHZ)^{vii}. Deze notitie is regionaal opgesteld in samenwerking met alle overheden, waaronder gemeente Amsterdam. De aanpak zoals beschreven in de startnotitie bestaat uit vier stappen die moeten leiden tot een concept RES: (1) huidige potentie in kaart brengen, (2) scenario's uitwerken, (3) scenario's verrijken in ateliers, en (4) het opstellen van de concept RES. Per stap faciliteert de programmaorganisatie Noord-Holland Zuid de gemeenten bij de organisatie van 'ateliers'. De invulling van de ateliers en de communicatie wordt bepaald door de gemeenten. Gemeente Amsterdam wil via de RES haar ambitie voor het opwekken van duurzame energie vastleggen. Deze ambitie zal vervolgens ook worden opgenomen in andere beleidsdocumenten die in dezelfde periode als de RES worden opgesteld (waaronder de Routekaart Amsterdam Klimaatneutraal 2050, Transitievisie Warmte Amsterdam en Omgevingsvisie Amsterdam 2050). Over de juridische status van de RES zijn landelijke afspraken gemaakt, die in de startnotitie worden aangehaald: tegen de RES kan geen beroep worden aangetekend bij de Raad van State, dit kan wanneer de plannen concreet worden in een omgevingsbesluit of omgevingsplan. In juli 2019 wordt de startnotitie in de gemeenteraad besproken. Er worden enkele informatieve vragen over het proces gesteld, verder krijgt de notitie geen aandacht.

In het voorjaar van 2019 wordt de eerste stap gezet, namelijk een inventarisatie van alle informatie over energie en ruimte in de energieregio NHZ. In de regio worden drie ateliers georganiseerd. Gemeente Amsterdam organiseert één atelier specifiek voor de deelregio Amsterdam. Tijdens dit atelier gaan ambtenaren van de gemeente, vertegenwoordigers van andere publieke organisaties (o.a. netbeheerder, haven, metropoolregio) en energiecoöperaties in gesprek over de inventarisatie. De resultaten worden vastgelegd in een 'fotodocument', met als conclusie dat er veel beperkingen zijn en dus maar weinig plekken waar windenergie mogelijk is^{viii}.

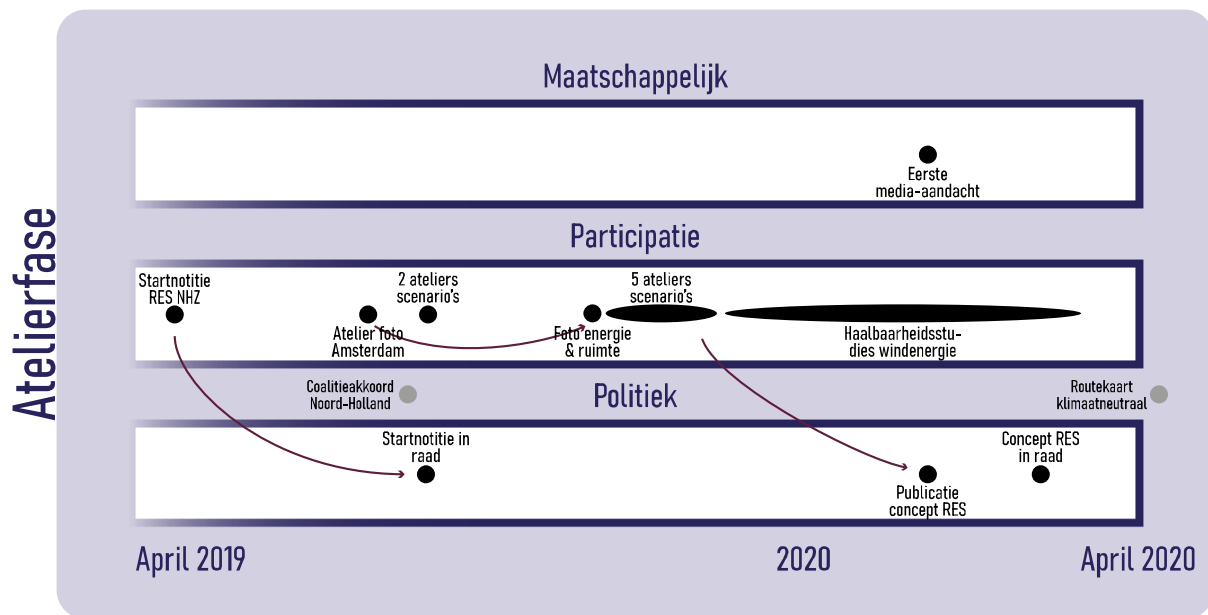
De tweede stap, het uitwerken van de scenario's wordt in de zomer opgepakt. De gemeente geeft opdracht voor technische haalbaarheidsstudies in mogelijke zoekgebieden. Op 9 juli en 3 september worden twee ateliers gehouden waarin drie scenario's voor energieopwekking in Amsterdam worden besproken. In het scenario 'leefbaarheid' komen alleen extra windturbines in hindergebieden, in scenario 'kostenefficiëntie' komen ze ook op agrarische grond en bij onderstations (installaties in het hoogspanningsnet); in scenario 'maximaal energie' ook op het water, in bos en in restruimte. Bij de ateliers zijn mensen aanwezig vanuit gemeente Amsterdam, andere publieke organisaties, energiecoöperaties, natuurorganisaties, adviesbureaus en enkele bewoners die deel zijn van het Amsterdamse duurzaamheidsnetwerk 02025^{ix}.

In de periode 28 oktober t/m 11 december volgen vijf ateliers in de stadsdelen om de drie scenario's te verrijken^x. Voor de ateliers wordt een breed publiek uitgenodigd. Er zijn in totaal 176 aanwezigen, met naast de eerder betrokken partijen (gemeente, publieke organisaties, energiecoöperaties, natuurorganisaties) ook VvE's, lokale stichtingen en bewoners. Voor windenergie wordt toegelicht dat het vertrekpunt is om 50 MW wind te realiseren^{xi}. De meeste aanwezigen hebben een voorkeur voor het

scenario 'leefbaarheid' (met name vanwege de betrokkenheid van bewoners en behoud groene ruimte), gevolgd door bouwstenen van scenario 'maximale energie' (genoeg duurzame opwek, tempo). Scenario 'kostenefficiëntie' was het minst populair (te traag, niet vergaand genoeg, te weinig betrokkenheid bewoners). Het algemene beeld is dat de aanwezigen vinden dat Amsterdam een ambitieus energiebeleid moet hebben. Er zijn kleine verschillen tussen de stadsdelen. In de sessies in Noord en Oost waren de reacties op wind op agrarische grond negatief, en in de sessie in Zuidoost waren de reacties over wind op binnenwater negatief. De meeste kritische reacties gaan niet over wind, maar over zon op land.

Op 12 februari 2020 verschijnt de concept RES Amsterdam^{xii}. Met het publiceren wordt de concept RES aangeboden aan NHZ als de bijdrage van deelregio Amsterdam. In de concept RES Amsterdam wordt de ambitie uitgesproken voor 50 MW extra windenergie door het realiseren van 17 nieuwe windturbines. Hiervoor zijn zeven zoekgebieden aangewezen: (1) Havengebied, (2) Noorder IJplas, (3) ten noorden ring A10, (4) Zeeburgereiland/IJburg/Sciencepark, (5) Gaasperplas/Driemond, (6) Amstel III en omgeving, en (7) Amsterdam-Zuid. Waterland/IJmeer is aangewezen als extra zoekgebied, mochten de andere gebieden onvoldoende zijn om de ambitie te halen. De concept RES benoemt als resultaat van de ateliers dat participanten een ambitieuze grondhouding voor het opwekken van duurzame energie belangrijk vinden, mits leefbaarheid gewaarborgd en groen beschermd wordt. Naast het officiële persbericht verschijnen de eerste krantenartikelen over de concept RES.

In maart 2020 worden besturen van stadsdelen, stadsdeelcommissies, raadscommissie en gemeenteraad in de gelegenheid gesteld wensen en bedenkingen te uiten bij de concept RES. Enkele politieke partijen zetten vraagtekens bij het nut en de noodzaak van de energietransitie. Het merendeel van de partijen steunt de ambitie van 50 MW. Het vertrekpunt van 50 MW wordt daarmee een harde opdracht. Wel hebben partijen vragen bij de verschillende zoekgebieden en dan met name over de afstand van minder dan 600 meter tot woningen en de impact op groene gebieden^{xiii}. Verschillende moties worden aangenomen, waaronder een motie om de ambities van 50 MW wind en 400 MW zon als ondergrens te beschouwen^{xiv}, meer onderzoek te doen naar de impact op biodiversiteit^{xv} en ruimte te bieden voor lokaal eigenaarschap^{xvi}. Ook wordt een motie aangenomen waarin het college wordt opgeroepen het participatieproces te versterken^{xvii}. Ruim een maand later wordt ook de Routekaart Amsterdam Klimaatneutraal 2050 vastgesteld, waarin de windambitie en zoekgebieden eveneens zijn opgenomen.



Figuur 4: Tijdlijn van de Atelierfase

3.2 Analyse

Hieronder analyseren wij het RES participatieproces aan de hand van de criteria voor goede participatie uit Hoofdstuk 1.

Welk vraagstuk stond centraal?

De participatiebijeenkomsten zijn gestart vanuit een open vraag, namelijk: “waar is het duurzaam opwekken van energie wel of niet kansrijk, en waarom?”. Bij deze open vraag is een vertrekpunt geformuleerd, namelijk de ambitie om 50 MW extra windenergie binnen de stadsgrenzen te realiseren. Zo vertellen betrokkenen bij gemeente Amsterdam: “50 MW is een afspiegeling van het coalitieakkoord en een afweging tussen wat maximum potentie is en dat de politiek ambitie wil hebben”. Deze ambitie werd op voorhand gepresenteerd en de ateliers gaven geen aanleiding om deze ambitie bij te stellen. Dit verschilde van andere deelregio's binnen NHZ waar de ambitie op weg naar de concept RES werd ontwikkeld, zo schetst één van de betrokken ambtenaren: “Er zit een groot verschil tussen Amsterdam en de rest van de regio. De raad van Amsterdam had in een eerder stadium al een eigen ambitie geformuleerd voor de eigen bijdrage aan opwek van duurzame energie in 2030”. Tijdens de ateliers zijn de mogelijkheden voor het opwekken van duurzame energie breed verkend, vanuit een ambitieuze grondhouding van zowel gemeente als participanten. Een belangrijk argument voor de Amsterdamse ambitie is dat Amsterdam veel energie gebruikt en daarom ook haar bijdrage moet leveren aan het opwekken van duurzame energie. Met het vaststellen van de concept RES inclusief de daarbij ingediende moties, is de 50 MW officieel als opdracht vastgesteld.

Wat was de politieke inbedding?

De stappen richting de concept RES, inclusief politieke besluitvorming, zijn vooraf goed doordacht. In deze fase is er echter zowel in het participatieproces als in het politieke proces weinig besef van de mogelijke impact van de RES Amsterdam. Dit geldt ook voor de ambitie om 50 MW extra windenergie te realiseren. Deze ambitie is vastgesteld in februari 2019 bij de eerste stap van de routekaart Amsterdam Klimaatneutraal 2050, waar hier geen politieke discussie over is gevoerd. Deze ambitie dient tijdens de ateliers als vertrekpunt en wordt niet bediscussieerd. Bij de concept RES wordt de ambitie van 50 MW extra windenergie opnieuw vastgesteld. Nu is hierover wel politieke discussie en een meerderheid van de raad steunt een motie om deze ambitie als ondergrens te beschouwen.

Wat gebeurde er met de input van de deelnemers?

Vanaf de start tot de concept RES is de inhoud breed verkend, met participatie via de ateliers als één van de vele activiteiten. Afwegingen, zoals het vaststellen van de ambitie en het aanwijzen van zoekgebieden, komen voort uit een combinatie van onderzoeken, informatie, beleid en participatie. Het is niet goed herleidbaar hoe de input van de deelnemers is meegenomen in de gemaakte afwegingen. Wel wordt de hoofdboodschap uit de ateliers meegenomen, namelijk een ambitieuze grondhouding voor duurzame opwek en twee specifieke punten: *“Twee dingen die toen duidelijk werden in de ateliertijd, geen windmolens in landelijk noord en grote terughoudendheid voor zon op land”*.

Wat was de samenstelling en representativiteit van de deelnemers?

Voor de eerste twee stappen (fotodocument, opstellen scenario's) is gekozen een aantal partijen uit te nodigen. Bewoners werden niet uitgenodigd, omdat zij al werden betrokken bij gesprekken over de Routekaart, Transitievisie Warmte en de Circulaire Strategie. Voor de derde stap (verrijken scenario's) zijn bewoners actief uitgenodigd, er waren echter weinig geïnteresseerden. De meeste deelnemers kwamen uit de (professionele) duurzaamheidshoek. Zo vertellen aanwezigen: *“uiteindelijk kwam daar een bepaald type mensen op af”* en *“een soort in-crowd die komt omdat ze het interessant vinden”*. In het uitnodigingsbeleid is geen aandacht voor het actief betrekken van een diversiteit aan opvattingen, waaronder (mogelijke) tegenstanders, door bijvoorbeeld meer gerichte, persoonlijke uitnodigingen te doen of een breed speelveld van bestaande belangengroepen uit te nodigen. Daarbij speelde een rol dat er in die periode al heel veel participatie over duurzaamheid werd georganiseerd en er nog weinig maatschappelijke aandacht was rond de windambitie in Amsterdam.

Hoe was de ondersteuning en uitvoering door de gemeente?

In de werkwijze van de gemeente zijn de stappen uit de startnotitie RES NHZ leidend. Bij de startnotitie heeft de RES NHZ opties voor het organiseren van ateliers aangeboden en de gemeente Amsterdam heeft hier gebruik van gemaakt. De participatiebijeenkomsten in deze fase zijn door de gemeente en NHZ gezamenlijk vormgegeven. Gemeente Amsterdam heeft voor het gehele proces richting RES 1.0 geen

afzonderlijk plan voor participatie en communicatie opgesteld. De ondersteuning door de gemeente heeft plaatsgevonden vanuit de logica van het stapsgewijs trechteren, waarbij onderliggende informatie transparant wordt gedeeld. Vanuit deze logica is in de Atelierfase en de concept RES gekozen om zoekgebieden in hun volle breedte en hoogte te benoemen. Het kaartbeeld bevat als je heel precies kijkt lichtgrijze lijntjes om de mogelijke geluidscontour ten opzichte van woningen aan te geven. Lijntjes die voor de auteurs betekenis hebben, maar voor de lezer op geen enkele wijze opvallen of worden toegelicht. De breed geschetste zoekgebieden hebben in latere fases tot veel discussie geleid. Zoals een betrokkene vanuit gemeente Amsterdam verwoord: *“Juist omdat we wilden laten zien hoe we tot concretisering kwamen, heeft ertoe geleid dat mensen het totale beeld als einduitkomst zagen”*.

Hoe werden deelnemers geïnformeerd in het participatieproces en wat was de relatie met de bredere communicatie van de gemeente?

In de Atelierfase is de stap gemaakt van abstracte scenario's naar concrete zoekgebieden. Mensen mochten in de ateliers meedenken over de abstracte scenario's, maar nog niet over de concrete zoekgebieden. Tijdens de ateliers schetst de gemeente de opgave, werden de scenario's toegelicht, en gingen mensen vervolgens aan de slag waarbij kaarten, banners en 3D-verbeeldingen zijn gebruikt. Uitnodigingen voor de ateliers om de scenario's te verrijken zijn verspreid via algemene kanalen, zoals gemeentelijke websites, social media, nieuwsbrieven en duurzaamheidsnetwerken. Er is niet gericht uitgenodigd om diverse opvattingen te betrekken (zie representativiteit).

In hoeverre was de discussie tijdens de bijeenkomsten representatief voor de bredere houding en discussie in Amsterdam?

Aan het einde van de Atelierfase wordt de concept RES vastgesteld. Daarmee worden de eerste besluiten genomen. Ook verschijnen de eerste berichten in de media. Zo kopt het Parool: *“Windmolens niet alleen meer in de haven, misschien zelfs in het groen”*. (12 februari 2020). Desondanks krijgt het onderwerp windenergie in Amsterdam nauwelijks maatschappelijke aandacht. De beperkte opkomst en discussie in de atelierbijeenkomsten is daarmee een weerspiegeling van de beperkte maatschappelijke aandacht.

3.3 Conclusies Atelierfase

In de Atelierfase heeft de gemeente inhoudelijk grote stappen gezet, zoals het vaststellen van de ambitie en het bepalen van de zoekgebieden. Daarbij heeft een kleine groep participanten uit de (vaak professionele) duurzaamheidsnetwerken meegedacht over de abstracte scenario's. De gemeente is niet actief op zoek gegaan naar diversiteit aan opvattingen en belangen, waaronder mogelijke tegenstanders. In zowel het participatieve als politieke proces zijn de status en impact van de RES Amsterdam door de gemeente niet expliciet gemaakt; zowel participanten als politici beseften niet wat de status en impact van de RES waren. In de Atelierfase werd door de gemeente verwacht dat er ongetwijfeld weerstand zou komen, maar er in de basis breed draagvlak is in Amsterdam voor windenergie. De Atelierfase bevestigde, mede door het uitnodigingsbeleid en de abstractie van het beleidsvraagstuk, het beeld van breed draagvlak. Tot nu toe een soepel verlopen proces met als resultaat een breed gedragen concept RES.

Hoofdstuk 4: Bewustwordingsfase



"Amsterdam is in de regio altijd degene met meer ambitie, wil snel vooruit, en heeft meer menskracht en slagkracht om snel aan de slag te gaan, meer dan de rest"

"plotseling werd het protest heel vlamdend, waarom precies op dat moment is ook nog een raadsel voor mij"

"Ik denk dat mensen pas wakker worden als het om hun directe leefomgeving gaat, mensen hebben het misschien wel gezien maar niet geregistreerd"

"We zijn heel transparant en zuiver geweest"

"Zo'n term als 'zoekgebieden' is ook heel vaag"

"ik snap jullie echt niet, er was geen participatie"

"Die vraag lag niet voor en hebben we niet voorgelegd"

"Het is geen communicatieprobleem of framing probleem, het klopt gewoon inhoudelijk niet. En die burgers komen er niet tussen"

"Wat wij in november voor ogen hadden was het ophalen waarover mensen zorgen over hadden en dat werd geïnterpreteerd als: plaats waar molens moeten komen"

"Aan het einde van het proces van informatie ophalen, dan leg je de keuzes voor aan de politiek"

"Je wordt in feite in een soort fuik gezogen"

"inspraak is de voedingsbodem van cynisme"

"Als je goed leest staat het daar echt wel"

"ik merkte dat het bij weinig mensen leefde en toen had ik zoiets: mensen moeten even wakker gemaakt worden"

"Bij een nieuw speeltoestel krijg je een brief, maar van de windplannen had nog niemand gehoord. Puur toeval dat wij wel aanwezig waren"

"komen er ook tegenstanders aan het woord?"

"ik vind gezien de enorme druk van klimaatverandering dat wij een offer zouden moeten brengen, maar kreeg vervolgens bijna het hele dorp over mij heen, gelukkig meldden zich ook een tiental voorstanders"



4.1 Feitenrelaas

Tijdens en na de bespreking van de concept RES gaat het participatieproces verder om reacties uit de stad op te halen. Na afloop van de reactietermijn, zal de gemeente vanaf oktober de zoekgebieden concretiseren. Voor de gemeente zijn dit twee aparte processen. In deze Bewustwordingsfase bundelen we deze, omdat een ander proces belangrijker is: langzaam wordt een groter deel van Amsterdam zich bewust van de RES plannen.

In juni 2020 worden de mensen per deelgebied geïnformeerd in een digitale informatieavond. Wegens Corona zijn fysieke bijeenkomsten vanaf dit moment niet meer mogelijk. In totaal worden zeven informatieavonden gehouden en zijn er 525 aanmeldingen. Tijdens de informatiebijeenkomst wordt de context geschetst, de ambitie in de concept RES gepresenteerd en wordt verteld hoe de zoekgebieden verder verkend zullen worden. Doel is om reacties op de concept RES op te halen. De reacties zijn heel divers. In sommige sessies is de sfeer vooral informatief (Amsterdam Zuid-Oost, Amsterdam Oost, Havengebied, Amstelscheg, Noorder IJplas), in andere sessies worden heftige discussies over het specifieke zoekgebied gevoerd (o.a. Amsterdam Noord, Gaasperplas en Driemond). De meeste discussie gaat over nut en noodzaak, de overlast (normen voor geluid en slagschaduw) en impact op het gebied.

In de zomer van 2020 voert de onderzoeksafdeling van gemeente Amsterdam een draagvlakonderzoek uit naar het plaatsen van extra windturbines. Hieruit blijkt dat een meerderheid van 65% van de bewoners van Amsterdam en 56% van de bewoners rondom zoekgebieden positief is over het plaatsen van extra windturbines en respectievelijk 14 en 30% tegen. Dit wordt ook in het persbericht van de gemeente benadrukt. De derde conclusie, dat bij de mensen die zelf in en rond een zoekgebied wonen (muv Havengebied en Brettenzone) de grootste groep *tegen* plaatsing van windturbines is, staat wel in het onderzoeksrapport maar niet in het persbericht vanuit de gemeente^{xviii}.

Een bewoner uit IJburg start in juni een petitie tegen de windturbines nadat hij van buurtgenoten over de plannen hoorde. Na een paar maanden wordt besloten om een actiegroep op te richten. In november komt een kleine groep mensen bij elkaar en start Windalarm. Zij beginnen zich te verdiepen in de plannen en de achtergronden en het netwerk groeit snel.

Ook tekent de gemeente Amsterdam in de zomer een intentieovereenkomst met NDSM Energie en de vier burgercoöperaties, verenigd in Amsterdam-Wind, om windturbines aan de Noorder IJplas en het Cornelis Douwesterrein te bouwen. Deze plannen lopen dus voor op de andere gebieden en de definitieve RES. Dat kan juridisch omdat zij voortkomen uit eerder vastgesteld beleid (de Windvisie van 2012), en omdat de provincie haar beleid gaat wijzigen. Het initiatief sluit ook aan bij de uitgangspunten en ambitie van de concept RES. In samenspraak met de omgeving, waarbij kritische bewoners onder meer eisen om een 0-variant door te laten rekenen, wordt een participatieplan opgesteld. In totaal hebben de coöperaties 3.000 leden. Dit zijn overigens vaak niet bewoners rond de zoekgebieden (vermoedelijk zijn enkele

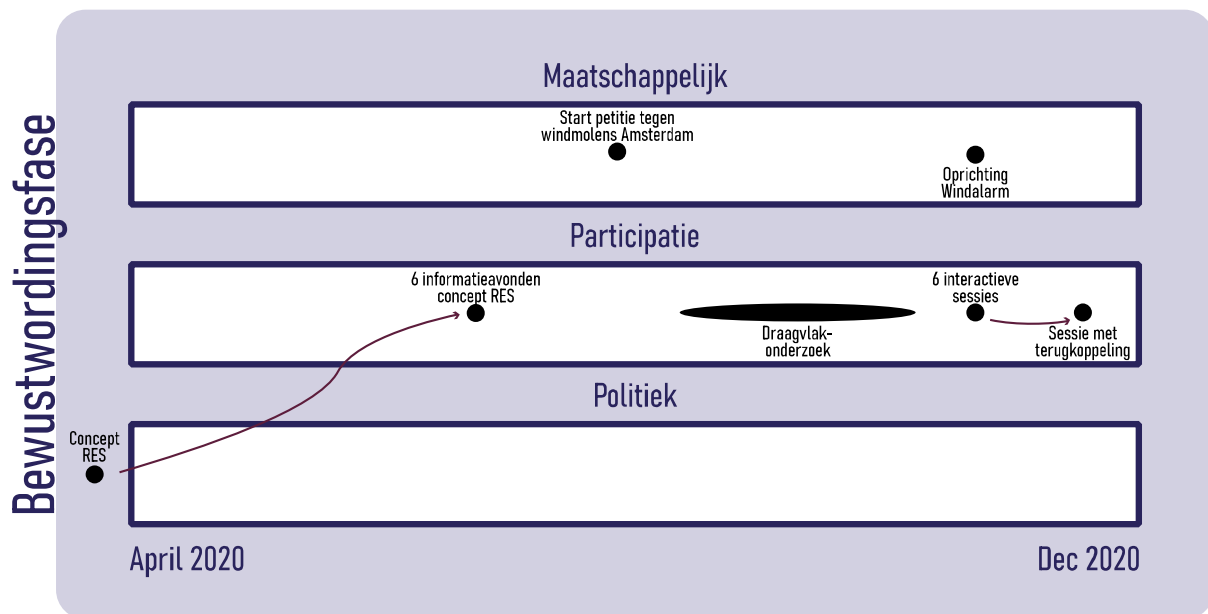
tientallen bewoners rond de Noorder IJplas lid). De leden van de coöperaties steunen de coöperatieve windinitiatieven en daarmee de ambitie van de gemeente.

Alle reacties op de concept RES NHZ die tussen 1 juni en 1 oktober 2020 ontvangen zijn, worden verwerkt in de reactienota op de concept RES. Deze wordt aan college en raad aangeboden. Voor Amsterdam komen er 65 reacties, ongeveer de helft van alle reacties op de concept RES NHZ. Deze worden verwerkt tot een reactienota. Vervolgens start het programma RES NHZ om de zoekgebieden te concretiseren.

In november vinden 6 online interactieve sessies plaats. Tijdens elke sessie staat één zoekgebied centraal. Ook organiseert de gemeente 5 inloopspreekuren waarvan door 24 mensen gebruik is gemaakt. Het aantal plaatsen per interactieve sessie is beperkt om in kleine groepen meer de diepte in te kunnen gaan. In totaal hebben 315 mensen zich voor de sessies aangemeld, waarbij plek was voor 240 mensen. Na een introductie gaan de deelnemers in kleine groepjes via Miro aan de slag met het plaatsen van windturbines in de verschillende gebieden. De meeste sessies leiden tot discussies over de inmiddels vastgestelde ambitie van 50 MW wind in Amsterdam en deels over de specifieke impact in het gebied (met name geluid, slagschaduw, leefomgeving, natuur). Mensen van Windalarm zijn *“verontwaardigd”* na de bijeenkomst in IJburg. Zij willen geen windturbines op minder dan 1500 meter afstand van woningen. Ook niet in andere gebieden in Amsterdam buiten het havengebied. Verder voelen zij zich niet gehoord in de alternatieven die zij aandragen. Windalarm wil het voorgenomen beleid zelf ter discussie stellen. Het gevolg is dat Windalarm zich niet meer richt op het participatieproces, maar op het publieke debat.

Op 7 december worden de resultaten teruggekoppeld via een online bijeenkomst. Deze bijeenkomst vormt een kantelpunt in het participatieproces. Bij die december bijeenkomst zijn er 623 unieke kijkers. De verantwoordelijke wethouder heeft voor het eerst een grote rol in de bijeenkomsten. In haar presentatie benoemt zij de zorgen die naar voren kwamen nadrukkelijk. Maar deze zorgen leiden niet tot duidelijke bijstellingen van de zoekgebieden, ambities of het participatietraject. Na haar presentatie neemt een vertegenwoordiger van de Participatiecoalitie (een samenwerking tussen energie coöperaties, -initiatieven en de milieufederatie Noord-Holland) het woord. Deze neemt het op voor de gemeente en benadrukt dat de *“gemeente [met het participatieproces] echt heel serieus bezig is”*. Als reactie hierop stroomt in de tussentijd de chat vol met kritische opmerkingen in de trant van: *“Jullie hebben vanavond in de presentatie laten zien dat jullie alleen je eigen argumenten laten zien in wat er is opgehaald. Hoe kunnen we erop vertrouwen dat wat er vanavond wordt gezegd ook echt wordt laten zien?”*, en *“jullie hebben het voortdurend over de participatieavonden. Echter eerder uitgeloot! Dus nu pas eerste mogelijkheid om mee te doen.”* Uiteindelijk worden in de chat 2570 reacties gegeven waarvan een flink deel woordelijk hetzelfde is. Dertig procent van de reacties was afkomstig van 14 individuen. Alle vragen en opmerkingen worden geclusterd en net zoals bij eerdere bijeenkomsten, live of schriftelijk beantwoord. Om dit mogelijk te maken wordt de ambtelijke ondersteuning uitgebreid. In de beantwoording wordt in de regel verwezen naar formele en procedurele kaders: wetten, (inter-)nationale afspraken en officiële rekenmodellen, eerdere stappen in het participatieproces en latere mogelijkheden van

inspraak. Bij vragen over het draagvlak wordt met name gewezen op het draagvlakonderzoek en de (inspraakmogelijkheden bij) de politieke besluitvorming. Een week later organiseert Windalarm zelf een informatiebijeenkomst om te vertellen over de plannen van de gemeente.



Figuur 5: Tijdlijn Bewustwordingsfase

4.2 Analyse

Welk vraagstuk stond centraal?

De gemeente heeft in deze fase algemene reacties gevraagd per deelgebied op de concept RES (juni '20) en gevraagd welke zoekgebieden deelnemers meer of minder geschikt vonden en waarom, om zo inzicht te krijgen in de achterliggende argumentatie. Steeds nadrukkelijker hebben deelnemers, die vaak voor het eerst aanwezig waren, andere vragen centraal gezet: het nut en de noodzaak van de 17 windturbines; het bestaan van maatschappelijk draagvlak; en de hinder en mogelijke gezondheidseffecten van de windturbines. Voor de gemeente staat de ambitie niet (meer) ter discussie; tot onvrede van kritische inwoners. Daardoor ontstaat een mismatch tussen de vraag die de gemeente stelt en de vragen die veel deelnemers willen bespreken. Doordat de vragen van omwonenden grotendeels buiten de kaders van de inmiddels vastgelegde concept RES vallen, verplaatst de discussie zich daarom in de volgende fase (deels) naar het maatschappelijke en politieke debat.

Wat was de politieke inbedding?

De gemeente heeft in deze fase de eerdere politieke besluiten over ambitie en proces uitgevoerd. Met de nodige vaart om op tijd klaar te zijn voor de RES 1.0. Verder gebeurt er niets in het politieke proces. In presentaties zijn bewoners gewezen op de

mogelijkheden om later in het proces inspraak te hebben. Ale windinitiatieven moeten een participatieplan maken en voorleggen aan de gemeente. Ook is inspraak mogelijk bij de besluitvorming over de omgevingsvisie en omgevingsvergunningen.

Wat gebeurde er met de input van de deelnemers?

De gemeente heeft op en rond de bijeenkomsten ruimte geboden voor vragen. Ook vragen over nut en noodzaak. Deze hebben niet tot bijstelling van de het raadsakkoord over ambities en zoekgebieden geleid. Deze waren immers al vastgelegd. Deelnemers krijgen (al dan niet geclusterd) antwoord op hun vragen tijdens de bijeenkomsten of achteraf en deze antwoorden zijn openbaar. Het gaat daarbij om tientallen vragen per avond, waarbij in de antwoorden gewezen wordt op de procedures, het draagvlak in de gemeenteraad en het draagvlakonderzoek. Zeker de heel kritische deelnemers interpreteren deze antwoorden als enerzijds: “u bent met uw vragen ‘te vroeg’, ‘te laat’ of ‘de verantwoordelijkheid ligt elders’” en anderzijds: “wij horen u, maar het draagvlak wordt bepaald door de politiek en de geënquêteerde bewoners”. De groep tegenstanders voelt zich daardoor niet gehoord en hebben het gevoel in “een fuik” te worden gezogen.

Verschillende stakeholders zoals de Milieufederatie en energie-coöperaties waren betrokken bij het regionale RES programma zelf en kunnen zo hun wensen rechtstreeks inbrengen. Dan gaat het bijvoorbeeld om de coöperaties die het belang van lokaal eigendom benadrukken. Toen bleek dat de gemeente ook voor lokaal eigendom was, hadden de coöperaties het participatieproces niet meer nodig om hun belang in te brengen.

Wat was de samenstelling en representativiteit van de deelnemers?

Het zwaartepunt van de deelnemers is in deze fase verschoven naar bewoners die zich bewust zijn geworden van de plannen, maar zich vooral zorgen maken over de impact van windturbines op hun directe leefomgeving. Deze groep was in de eerste fase nauwelijks aanwezig. De representativiteit in de zin van een diversiteit aan belangen en meningen is daarmee verbeterd. Een heel andere vraag (en een andere interpretatie van representativiteit) is in hoeverre de deelnemers de mening van alle Amsterdammers vertegenwoordigen. Dat is een andere interpretatie van representativiteit. Er is immers breed uitgenodigd, een deel van deze groep is komen opdagen en van deze deelnemers zijn sommige mensen, vaak verbonden aan Windalarm, meer op de voorgrond getreden dan anderen. Geïnterviewden verschillen van mening of deze vocale groep voor (het merendeel) van de deelnemers en uitgenodigden spreekt. De gemeente ziet Windalarm als een beperkte groep mensen, die niet voor de meerderheid spreekt. Wanneer het gaat om draagvlak benadrukt zij het politieke draagvlak en de resultaten van het draagvlakonderzoek. Tegenstanders, grotendeels verbonden via het netwerk van Windalarm, bestrijden dit. Zij hebben daarvoor verschillende argumenten. Bijvoorbeeld dat het overgrote deel van de opmerkingen tijdens de bijeenkomst in december negatief is over de plannen van de gemeente, waarbij overigens een kleine groep zeer actief is op de chat. Zij stellen: “waar zijn al die voorstanders dan?”. Bovendien hebben zij kritiek over de opzet van het draagvlakonderzoek en vinden zij dat de belangen van

omwonenden, die immers de directe effecten ondervinden en ook in het draagvlakonderzoek overwegend tegen zijn, zwaarder wegen dan de belangen van mensen uit andere delen van Amsterdam. Voorstanders, zoals de energievoerders, wijzen op de bijna 3.000 leden die zij door heel Amsterdam hebben en positief staan tegenover windplannen. Zij en andere geïnterviewden geven aan dat voorstanders zich gezien de heftigheid van de discussie liever niet in de discussie mengen. Nog los van de vraag wat het draagvlak in Amsterdam precies is, leidt deze dynamiek ertoe dat de gemeente bij bijeenkomsten steeds meer tegenover tegenstanders is komen te staan, waar zij haar beleid verdedigt. Binnen het frame van twee kampen (de gemeente versus Windalarm), is het lastig om andere partijen en standpunten een plek te geven.

Hoe was de ondersteuning en uitvoering door de gemeente?

De onafhankelijke moderator heeft binnen de gestelde kaders de discussie evenwichtig gefaciliteerd en 3D-renders boden een helder beeld van de ruimtelijke implicaties van de windturbines. Ook geïnterviewden van Windalarm geven desgevraagd aan dat ze zich serieus genomen voelen door de “ingehuurde participatieconsultants die hun ding doen”. Hun punt is dat hun inhoudelijke kritiek vervolgens niet leidt tot ander beleid. De ambtelijke ondersteuning is uitgebreid, maar werd uiteindelijk nog steeds verrast door de veelheid en felheid van de reacties. Deelnemers, die vaak voor het eerst meededen, hebben de discussie, vooral rond IJburg en in de latere bijeenkomsten, niet ervaren als goede en gelijkwaardige deliberatie omdat zij andere vragen centraal stelden (zie eerder). De opzet van de november en december bijeenkomsten heeft dit versterkt, doordat deze de 50 MW doelstelling en zoekgebieden als uitgangspunt namen en vanuit daar wilde verfijnen. Veel deelnemers waren nog niet mee met de uitgangspunten en voor hen wekte dit wrevel op. De opzet werkte daardoor contraproductief. Een voorbeeld is de werkopdracht van de bijeenkomsten in november, waar deelnemers is gevraagd om de 17 windturbines in verschillende zoekgebieden te plaatsen. Het doel van de gemeente was om dit te nemen als startpunt voor een gesprek over voor- en nadelen van zoekgebieden en locaties. Deze opdracht heeft deelnemers echter de indruk gegeven dat zij daarmee ‘de overlast aan andere buurten moesten geven’ en zij waren argwanend dat wanneer zij ergens windturbines zouden plaatsen, dit later gebruikt zou worden als argument dat er draagvlak was.

Hoe werden deelnemers geïnformeerd in het participatieproces en wat was de relatie met de bredere communicatie van de gemeente?

De uitnodigingen voor de bijeenkomsten zijn breed verspreid. Zo heeft de aankondiging van de juni bijeenkomsten via nieuwsbrieven van de stadsdelen 51.500 mensen bereikt, en via (geo-targetted) social media ten minste 120.000 mensen. Tegelijkertijd geven veel geïnterviewden aan pas in de Bewustwordingsfase voor het eerst van de plannen te hebben gehoord en dat veel buurtgenoten er op dat moment nog niets van wisten. Er zit daarmee een groot gat tussen het bereik van de uitnodigingen en het aantal mensen die de uitnodigingen gezien, of in ieder geval geregistreerd hebben. Het is waarschijnlijk dat mensen die de uitnodigingen hebben gezien, zich niet hebben gerealiseerd welke impact de windplannen zouden hebben en dat zij hierop invloed konden uitoefenen. Wel zijn er deze fase, en mede door de lage drempel om digitaal deel te nemen, toch 1350

aanmeldingen voor de bijeenkomsten in juni, november en december 2020. Het is niet waarschijnlijk dat meer meldingen inhoudelijk gezien andere uitkomsten had gegeven.

In hoeverre was de discussie tijdens de bijeenkomsten representatief voor de bredere houding en discussie in Amsterdam?

In deze fase heeft de bredere discussie in Amsterdam überhaupt pas echt gestalte gekregen doordat een grotere groep zich bewust werd van de implicaties van windturbines in Amsterdam. Nu pas ontstond de bredere discussie. De onderwerpen verschuiven tijdens deze Bewustwordingsfase. Waar eerst landschap en natuur het meest genoemd werden, verandert dat naar participatie, draagvlak, nut en noodzaak (zie tabel). De gemeente en Windalarm domineren het debat en stellen beiden dat zij voor het bredere publiek spreken.

Top vijf onderwerpen in de reacties	
Juni-oktober '21	December '21
1.Behoud open landschap	1.Participatie en draagvlak
2.Natuur	2.Nut en Noodzaak
3.Dichtbij woningen	3.Lokale impact (gezondheid, hinder, woningwaarde)
4.Participatie	4.Natuur
5. Overlast	5. Overig, inclusief specifieke vragen zoekgebied
<i>Categorisering reacties op de concept RES door de gemeente</i>	<i>Opmerkingen uit de chat op 7 dec op basis van een steekproef van 360 opmerkingen</i>

4.3 Conclusies Bewustwordingsfase

In de Bewustwordingsfase gaan de windplannen van de gemeente breder leven in de stad. Bewoners worden benaderd voor bijeenkomsten en de zoekgebieden worden concreter. De discussie verandert qua deelnemers, inhoud en sfeer. Groepen bewoners die eerder niet betrokken waren in het proces gaan deelnemen. Zij zijn ook begaan met het klimaat maar hebben grotere zorgen over het effect op omwonenden en willen een open discussie over nut en noodzaak. Voor de gemeente was de discussie over nut en noodzaak immers al een gepasseerd station. Zij had de bijeenkomsten georganiseerd om een andere open discussie te voeren: over opmerkingen rond de concept RES (juni) en welke zoekgebieden meer en minder geschikt waren (november, december). Alleen: de discussie over de invulling van zoekgebieden kan pas gevoerd worden bij (voldoende) overeenstemming over nut en noodzaak onder de deelnemers. De vraag over nut en noodzaak (en het feit dat de gemeente deze niet ter discussie kon en wilde stellen) domineerde uiteindelijk de bijeenkomsten. Dit leidde tot kritiek op het participatieproces zelf. De sfeer, tot slot, werd meer conflictgedreven. Behalve de gemeente, waren er weinig deelnemers op de bijeenkomsten die de gemeentelijke ambitie verdedigden of een andere vraag centraal wisten te stellen. Zij hielden zich buiten de discussie omdat er voor hen weinig te halen viel (zij waren het al eens met het beleid), maar ook door de felheid. Daardoor kwamen Windalarm en de gemeente tegenover elkaar te staan. Beide partijen hebben conflicterende claims over de impact van windturbines en het draagvlak. Beide partijen kregen daarbij niet de open discussie en resultaten die ze wilden.

HOOFDSTUK 5: CONFLICTFASE



“de raad heeft toen een besluit genomen, ook na alles gehoord te hebben”

“een golf via mails en toen raadsadressen en toen WOB-verzoeken”

“ambtenaren die bezig zijn om vragen te beantwoorden die niet bedoeld zijn als vragen om informatie”

“In de tussentijd werd stoom afgeblazen in de gemeenteraad”

“staan de zoekgebieden ter discussie of niet, dat bleef onduidelijk”

“natuurlijk leidt het geluid niet direct tot schade, maar het leidt vooral tot slapeloosheid en stress, en dat heeft weer allerlei gezondheidseffecten”

“de regenten in de ivoren toren gaan gewoon doen wat zij hebben bedacht, ongeacht of het een slim idee is of niet”

“we vroegen ons af of de rapporten wel klopten en onze oproep is dan, zoek het uit”

“maar wij wilden gewoon gesprek”

Agenda

Gezien de grote belangstelling is het voor insprekers niet meer mogelijk om zich aan te melden. Inmiddels is het maximale aantal van 100 insprekers bereikt. 00:00:00

“gemeente Amsterdam vertelt niet aan mensen dat naastliggende gemeente ook aan het zoeken zijn”

“de voorstanders horen we gewoon veel minder”

“participatie doen we aan mee maar is voor ons niet relevant omdat het over de invulling van een voorgenomen besluit gaat, we willen juist terug naar het politieke besluit”

“iedereen heeft mogen zeggen wat hij mocht zeggen”

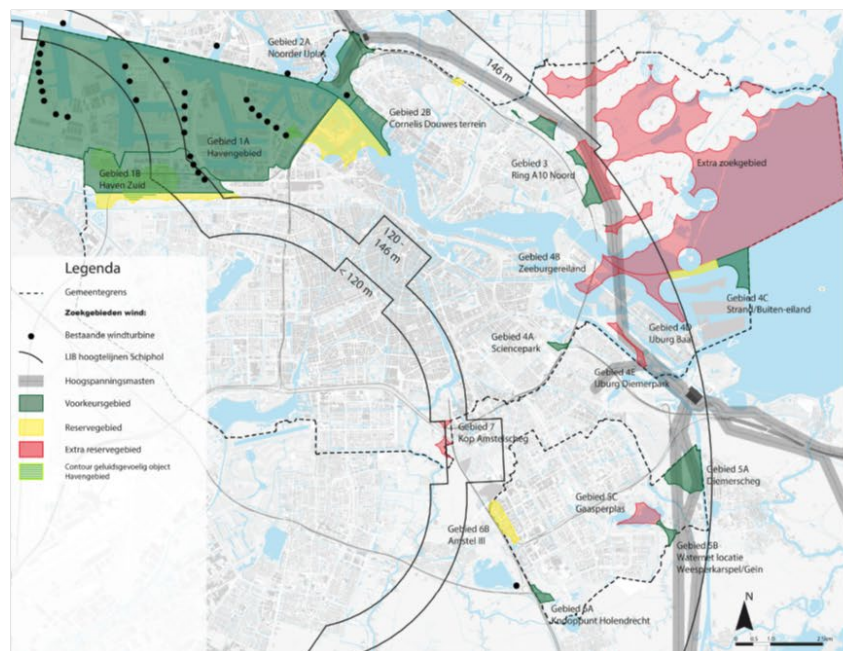
“ik vind het echt onethisch om grote groepen mensen bang te maken met desinformatie”

“dat IJburg rood zou worden dat had je kunnen zien aankomen”

“we zagen ook dat reacties en argumenten zich gingen herhalen”

“het lijkt alsof participatie alleen gebruikt wordt om af te vinken”

“wat dat betreft is het gelukt, de gemeenteraad heeft de doelstelling overeind gehouden”



5.1 Feitenrelaas

In de winter van 2020-2021 groeit het maatschappelijk en politiek debat. Er worden verschillende protestgroepen opgericht, waaronder Windalarm, Stichting Stop Windmolens Geingebied, Amsterdam Zuidoost zegt NEE en Stichting Red de Hoge Dijk. Ook zijn er bestaande stichtingen die zich uitlaten over windturbines, zoals volkstuinverenigingen en de Stichting Beschermers Amstelland. Via het netwerk van Windalarm is er veel contact tussen de protestgroepen, waarbij zij elkaar vinden in hun protest tegen windturbines in Amsterdam. De standpunten op andere vlakken, zoals wind op land in het algemeen en over alternatieve oplossingen, verschillen. In het maatschappelijk debat dat zich onder andere uit in acties en de media, voert het protest van Windalarm de boventoon. Zij publiceren en verspreiden informatie (huis-aan-huis flyers, spandoeken, mediaberichten), organiseren protestacties, en benaderen de gemeente zowel politiek als ambtelijk. Zij benadrukken vooral dat de windturbines te dicht bij grote hoeveelheden woningen komen, hierdoor veel mensen ernstige hinder zullen ervaren, en de effecten van die hinder groter zijn dan waar overheden van uitgaan in de normen en onderliggende onderzoeken^{xix}. Een ander belangrijk geluid is de brief die 104 medici op 29 maart 2021 toesturen aan de gemeenteraad, waarin zij hun zorgen uitspreken over de impact van windturbines op de volksgezondheid. In het maatschappelijke debat domineert het tegengeluid. Soms komen voorstanders aan het woord, waaronder energievoerders, natuur- en milieugroepen, en inwoners. Maar de felle reacties op hun inbreng leiden ertoe dat zij zich vaak weer terugtrekken uit de maatschappelijke discussie.

De gemeente gaat aan de slag met de honderden reacties, waaronder e-mails, WOB-verzoeken, Raadsadressen en inspraakreacties. Alle bewoners van de zoekgebieden ontvangen in januari of februari een brief waarin de gemeente zorgen erkent, de plannen uitlegt en aangeeft waar bewoners meer informatie kunnen vinden. Ondertussen worden de stappen naar vaststelling van de RES 1.0 gezet. In januari 2021 wordt de reactienota concept RES Noord-Holland Zuid in de gemeenteraad besproken, hierbij wordt ook het draagvlakonderzoek geagendeerd. Voorafgaand spreken 112 mensen in en wordt door de gemeenteraad een expertmeeting georganiseerd. Er is in de raad veel discussie over nut en noodzaak van windturbines in Amsterdam, met als argumenten met name geluid, gezondheid, natuur en draagvlak. In reactie hierop schetst de wethouder het participatieproces, waarbij benadrukt wordt dat de participatie via de ateliers en informatiebijeenkomsten vroegtijdig plaatsvond en verdere participatie rond concrete locaties georganiseerd zal worden. Er worden meerdere moties aangenomen, deze zijn gericht op een zorgvuldige en transparante afweging rond de zoekgebieden (o.a. MER, gedragscode, afwegingskader) en het meenemen van gezondheid in de afweging (o.a. gezondheidsonderzoek, gezondheidstoets). Ook worden meerdere moties aangenomen gericht op een beter participatieproces, waaronder een motie om extra expertsessies voor bewoners te organiseren in de relevante stadsdelen (opgevolgd met de bijeenkomsten in april 2021), het participatieproces te evalueren (opgevolgd door voorliggende evaluatie) en een extra bewonersparticipatie fase toe te voegen (opvolging door de reflectiefase).

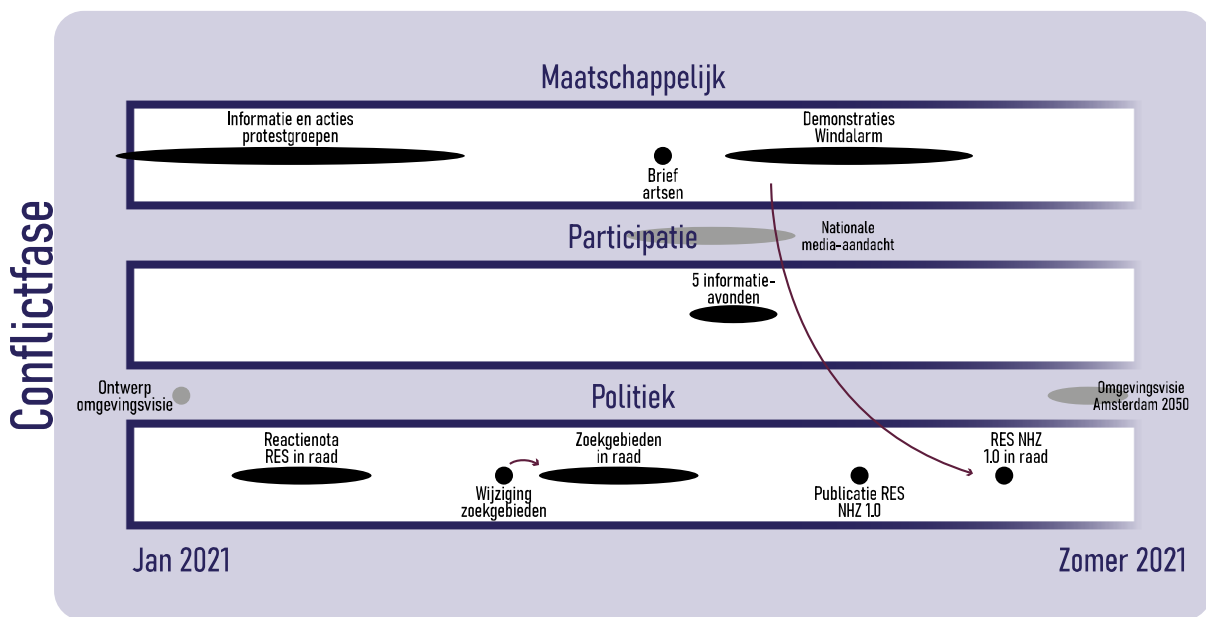
In maart 2021 worden de windzoekgebieden verkleind en geprioriteerd^{xx}. De voorkeursgebieden worden het Havengebied, Noorder-IJplas/Cornelis Douwesterrein, ring A10 Noord, IJmeer bij Strandeiland/Buiteneiland IJburg, Sciencepark, Diemerscheg, de Waternet locatie bij Weesperkarspel en knooppunt Holendrecht. De zoekgebieden Zeeburgereiland, IJburgbaai, IJburg Diemerpark, Kop Amstelscheg en Gaasperplas worden 'rood' en zijn alleen nog opgenomen als (extra) reservegebied. Ook wordt een minimale afstandsnorm van 350 meter toegepast, waardoor delen van de zoekgebieden komen te vervallen. De verkleining en prioritering betekent voor de zoekgebieden rond IJburg, waarover veel discussie was, dat een deel komt te vervallen, een deel rood kleurt en een deel als voorkeursgebied is opgenomen. Het verkleinen en prioriteren heeft plaatsgevonden op basis van technische mogelijkheden, wettelijke beperkingen, en effecten op landschap, natuur, leefbaarheid en recreatie. Bij het wegen van de effecten zijn ook de reacties van participanten meegenomen. Het college benadrukt de bijdrage die Amsterdam aan de doelstellingen wil leveren en geeft aan in april een extra ronde informatiebijeenkomsten te organiseren. De raad wordt geïnformeerd over de gewijzigde zoekgebieden en agendeert dit onderwerp. Op 25 maart en 21 april vergaderen respectievelijk commissie en raad over de aanpassing van de windzoekgebieden. Voorafgaand spreken 200 mensen in, waarvan het merendeel kritisch is op de plannen. In het politieke debat staan gezondheid, de afstand tot woningen en de afwenteling van de ene op de andere wijk centraal. Alle moties die 21/22 april worden ingediend, onder andere over minder of geen windenergie en het aanhouden van 600 meter afstand, worden verworpen^{xxi}.

In april organiseert de gemeente een extra ronde van vijf informatieavonden. In een studio-setting wordt per stadsdeel gesproken met voor- en tegenstanders. Op deze manier wordt aandacht besteed aan klimaatverandering en de ambitie om duurzame energie op te wekken, maar ook aan de zorgen rond geluid, natuur, slagschaduw en gezondheid. Circa 7.500 geïnteresseerden volgen de informatieavonden via de stream. In dezelfde periode start Windalarm een serie protesten, waaronder demonstraties op verschillende locaties in Amsterdam en een botenparade.

De RES 1.0 Noord-Holland Zuid^{xxii}, met daarin het Amsterdamse bod voor circa 17 extra windturbines van 3 MW per stuk, verschijnt op 21 april 2021. Deze wordt op 26 mei 2021 besproken in de gemeenteraad van Amsterdam. De avond voor de raadsvergadering is er een inspraakavond waar de eerste 100 aanmeldingen mogen inspreken. De meeste sprekers spreken zich uit tegen de plannen. In het raadsdebat wordt vooral gesproken over nut en noodzaak van wind op land, het draagvlak voor de plannen en de effecten op gezondheid. De raad stemt in met de RES 1.0 en neemt daarbij een motie aan waarin het college wordt verzocht een werkgroep op te zetten met vertegenwoordigers van Windalarm, de coöperaties, de gemeente en relevante deskundigen om te komen tot een gemeenschappelijk feitenoverzicht^{xxiii}. Bij de RES 1.0 worden ook de plannen voor het vervolg vastgesteld, namelijk een reflectiefase gericht op het ontwikkelen van een afwegingskader om windturbinelocaties en het proces rond deze locaties te toetsen. Dit is een tussenstap voor de projectvoorbereidingsfase. In de projectvoorbereidingsfase gaan initiatiefnemers onder regie van de gemeente aan de slag gaan met een participatieplan, onderzoeken en vergunningaanvraag voor een windzoekgebied. Aan het eind van deze fase besluit de gemeente over het al dan niet

verlenen van een vergunning voor het plaatsen van windturbines op de betreffende locatie.

Parallel aan het proces van de RES 1.0 wordt ook de Omgevingsvisie Amsterdam 2050 in ontwerp vastgesteld (januari), ter inzage gelegd (januari-maart), beantwoord (mei) en vastgesteld (juli). Dit is relevant omdat in deze Omgevingsvisie de zoekgebieden uit de RES 1.0 worden opgenomen als “*voorkeursgebied windenergie op Amsterdams grondgebied*”^{xxiv}. Er komen in totaal 181 zienswijzen, waarvan 180 tegen windturbines in Amsterdam. In reactie verwijst de gemeente naar de integrale afweging die in het RES-proces heeft plaatsgevonden^{xxv} en de voorkeursgebieden worden conform de RES 1.0 vastgesteld op 7 juli 2021.



Figuur 6: Tijdslijn Conflictfase

5.2 Analyse

Welk vraagstuk stond centraal?

De ambitie van 50 MW extra windenergie binnen de stadsgrenzen is de opdracht vanuit de concept RES en de vastgestelde Routekaart Amsterdam Klimaatneutraal 2050. Er is in het participatieproces geen ruimte voor het heroverwegen van nut en noodzaak, de omvang van de ambitie en alternatieve oplossingen. Deze vragen vloeien over de kaders van het proces heen naar het maatschappelijke en politieke debat, waar veel nadruk komt te liggen op het effect van windturbines op de gezondheid van mensen. Dit heeft nog steeds een relatie met afstandsnormen en hinder die in eerdere fasen een rol speelden, maar nu met een focus op gezondheid. Tijdens deze fase verplaatst het proces zich door de stad, met eerst protest uit IJburg, daarna uit Noord en even later ook uit Zuidoost. In de participatiebijeenkomsten speelt de term ‘zoekgebieden’ een belangrijke rol. De gemeente benadrukt dat met de RES 1.0 zoekgebieden worden vastgesteld; een

term waarmee ambtenaren willen benadrukken dat deze gebieden nog niet definitief als windlocaties vaststaan: *“het is een zoekgebied en niet een hebben-het-al-gevonden-gebied”*. De voorkeursgebieden worden ook opgenomen in de Omgevingsvisie in juli 2021. Participanten benoemen dit ook: *“dat een ambtenaar dan zegt, het gaat alleen nog maar om zoekgebieden, maar nee, het gaat om voorkeursgebieden en je hebt dan een voorkeur voor dit gebied”*.

Wat was de politieke inbedding?

In deze fase vinden discussie en debat voornamelijk plaats in de politieke arena. De inbreng van bewoners en belangengroepen komt tot de raad via de inspraakavonden, door protestacties en via de media. Protestgroepen kiezen hier ook bewust voor, zo vertelt één van de actievoerders: *“participatie doen we aan mee, maar is voor ons niet relevant omdat het over invulling van een voorgenomen besluit gaat, we willen juist terug naar het politieke besluit”*. De inspraakavonden en raadsvergaderingen worden gekenmerkt door felheid en gepolariseerde standpunten.

Wat gebeurde er met de input van de deelnemers?

Het is in de RES 1.0 onnavolgbaar hoe de input van deelnemers is meegewogen in het aanscherpen en prioriteren van de zoekgebieden. In deze afweging hebben zowel onderzoeken (haalbaarheidsonderzoeken, draagvlakonderzoek, quickscan landschap en natuur, onderzoek netbeheerder), als inzicht in wettelijke en technische beperkingen, als beleid, als participatie een rol gespeeld. De argumenten worden per gebied gepresenteerd, waarbij de input van de deelnemers enkel wordt aangegeven door bij onderzoeksuitkomsten een aantal keer het zinnetje *“Deze aanknopingspunten zijn ook naar voren gekomen in de participatiesessies”* op te nemen^{xxvi}. Zo vertelt een betrokkene vanuit de gemeente: *“als je dan vraagt wat gaf de doorslag, vaak is het een combinatie van de verschillende punten”*. Dit maakt het echter onduidelijk en onnavolgbaar hoe de input van participanten heeft meegewogen in het aanscherpen en prioriteren van de zoekgebieden. Het protest heeft daarnaast geleid tot aanpassing van het proces, er wordt namelijk een extra ronde informatieavonden georganiseerd en een reflectiefase ingebouwd. Verder is veel input geleverd via de honderden e-mails en raadsadressen. Het gaat daarbij om participatie rechtstreeks in het politieke domein, buiten de RES-participatie om. De gemeente reageert vooral op deze e-mails en raadsadressen door uitleg te geven; deze input leidt niet tot inhoudelijke aanpassingen in de RES 1.0.

Wat was de samenstelling en representativiteit van de deelnemers?

Onder de deelnemers in het maatschappelijke en politieke proces is vooral het tegengeluid te horen. Het protest wordt vooral geassocieerd met Windalarm, maar het aantal protestgroepen en hun standpunten zijn meer divers. Met de informatieavonden in april 2021 kwamen voor het eerst in het participatieproces verschillende standpunten aan bod. Dit werd gewaardeerd door de aanwezigen: *“op die manier ontstond een evenwichtiger gesprek tussen de gemeente met haar windambitie, bewoners met vragen en zorgen, en onafhankelijke experts”* en *“iedereen heeft mogen zeggen wat hij mocht zeggen”*.

Hoe was de ondersteuning en uitvoering door de gemeente?

In de uitvoering van de participatie vanuit de gemeente zien we drie belangrijke lijnen. Er werd verder gewerkt aan de RES 1.0. Daarnaast kreeg de gemeente, zowel ambtelijk als politiek-bestuurlijk te maken met honderden e-mails en raadsadressen van verontruste bewoners en van de protestgroepen. De gemeente reageert hierop door het eigen perspectief uit te leggen; of in de woorden van één van de ambtenaren: *“zuiver en transparant in wat je doet, je moet continu het perspectief er tegenover of ernaast stellen, en aangeven hoe jij erin staat”*. Door de hoeveelheid werk die hiermee gepaard ging, kregen de verontruste bewoners pas laat een reactie en de informatieve antwoorden pasten niet bij de onrust die mensen voelden: *“op onze e-mails wordt pas na maanden gereageerd op de toon van: ‘we zullen het even uitleggen’, maar wij wilden gewoon gesprek”*. Als derde werden de extra informatieavonden georganiseerd, waarbij bewust werd gekozen voor een setting waarin verschillende argumenten op tafel kwamen.

Hoe werden deelnemers geïnformeerd in het participatieproces en wat was de relatie met de bredere communicatie van de gemeente?

De gemeente deelt veel informatie op een transparante wijze, maar de informatievoorziening is wel versnipperd. Deels doordat twee websites worden gebruikt, de website van de RES NHZ en de gemeentelijke website. Er is ook versnippering doordat iedere gemeente afzonderlijk werkt aan plannen voor windenergie. Ambtelijk en bestuurlijk is hierover contact, maar deze informatie wordt niet actief met bewoners van andere gemeenten gecommuniceerd. Zo vertelt een bewoner aan de rand van de stad: *“gemeente Amsterdam vertelt niet aan mensen aan de rand van de stad dat naastliggende gemeenten daar ook aan het zoeken zijn”*. Daarnaast vindt in deze fase een felle discussie over feiten plaats, waarbij verschillende rapporten en wetenschappelijke onderzoeken in stelling worden gebracht door met name Windalarm en de medici. Dit heeft met name betrekking op het effect van windturbines op de gezondheid van omwonenden.

In hoeverre was de discussie tijdens de bijeenkomsten representatief voor de bredere houding en discussie in Amsterdam?

De discussie over het draagvlak is in de stad voor windturbines blijft voortduren. In het maatschappelijke en politieke debat zijn tegenstanders veel meer te horen dan voorstanders. Voorstanders trekken zich regelmatig terug uit de maatschappelijke discussie, zo vertelt iemand: *“je wilt inspreken als je voor bent, maar als je dan ook nog eens uitgescholden wordt door de buurt”*. Onder de voorstanders komt ook de positie van de coöperaties ter discussie te staan. Voor de één is hun betrokkenheid een teken van lokaal draagvlak, anderen benadrukken dat leden van coöperaties vaak niet in de zoekgebieden wonen.

5.3 Conclusies Conflictfase

Vanaf januari 2021 is er sprake van conflict en polarisatie, waardoor dialoog en discussie niet meer op een constructieve wijze mogelijk zijn. Dit speelt zich vooral af in het maatschappelijke en politieke debat. In het participatieve proces wordt een serie

informatieavonden ingelast. Deze worden overigens positief gewaardeerd, omdat verschillende belangen en standpunten op tafel kwamen. Het protest tegen de plannen komt in volle omvang op de gemeente af. De gemeente probeert overeind te blijven in de veelheid aan protest en zet tegelijkertijd de stappen richting de RES 1.0. Bewoners voelen zich door de gemeente niet gehoord en zetten hun protest voort. Ondertussen gaat de politieke besluitvorming verder en wordt de RES 1.0 door een meerderheid van de raad vastgesteld.

INTERMEZZO: HOE WERD DE RES BREDER ERVAREN?

I&O Research heeft een peiling uitgevoerd naar de ervaringen van bewoners met het RES-proces. Opdrachtgever waren de Energieregio's Noord-Holland Noord en Noord-Holland Zuid^{xxvii}. Dit onderzoek geeft een beeld hoe het RES-proces breder is ervaren in Amsterdam en vormt zo een waardevolle toevoeging aan de interviews. De Amsterdamse resultaten kunnen bovendien vergeleken worden met die van de rest van Noord-Holland Zuid.

Het overgrote deel (84%) van de Amsterdammers geeft aan (heel erg) geïnteresseerd te zijn in duurzame energie, 69% geeft aan op zijn minst gehoord te hebben dat Amsterdam zoekgebieden voor zonneweides en windmolens heeft aangewezen en 58% weet (ongeveer) welke zoekgebieden dat zijn. Deze uitkomsten van het RES-proces zijn dus breed bekend.

Het aantal respondenten dat zich betrokken voelde bij het proces ligt lager. Op een schaal van 1-10 (waarbij een 10 aangeeft dat iemand 'zeer sterk betrokken is') geeft de helft (53%) een 6 of hoger. Een klein deel van de respondenten geeft aan het eens te zijn met de stellingen "ik ben voldoende geïnformeerd" en "ik heb de juiste informatie ontvangen" (respectievelijk 22% en 21%). De grootste groep was het met deze stellingen oneens (45% en 39%). Minder dan een derde van de mensen die wist dat er zoekgebieden waren aangewezen, wist dat zij hun mening konden geven. Van deze groep hadden slechts enkele respondenten (2% tot 8%) dit ook daadwerkelijk gedaan^{xxviii}.

In de vragenlijst werd ook aan inwoners gevraagd hoe ze vinden dat de overheid inwoners moet betrekken bij de keuze voor specifieke windlocaties en de manier waarop ze daarvan kunnen meeprofiteren. Tien procent vindt het voldoende om geïnformeerd te worden, 57% vindt dat hun mening en advies gevraagd moet worden en 33% wil daadwerkelijk meebeslissen.

In grote lijnen komen de antwoorden uit Amsterdam overeen met de antwoorden uit de rest van Noord-Holland Zuid. Bijvoorbeeld bij de vragen of mensen voldoende/ juist geïnformeerd zijn en hoe zij verder betrokken willen zijn. Toch zijn er een aantal verschillen. In Amsterdam hebben meer mensen gehoord over de zoekgebieden en zijn de resultaten van het RES-proces dus breder bekend. Mogelijk door de brede aandacht voor de (protesten tegen) windenergie in de media. Toch voelt men zich in de rest van de regio meer betrokken (63% in de rest van de regio versus 53% in Amsterdam). Ook geeft men in de rest van de regio 2 tot 4x zo vaak aan dat zij hun mening hebben gegeven in het RES proces. Daarbij gaat het overigens om zeer kleine groepen respondenten, waardoor het onzeker is of deze resultaten significant zijn^{xxix}. Dit ondanks het intensieve participatieproces in Amsterdam. Het lijkt te bevestigen dat het een kleinere groep Amsterdammers is die zich heeft laten horen en erg betrokken is bij duurzaamheidsbeleid (in de eerste fase) of juist erg tegen windturbines is (in de derde fase).

	Amsterdam	Rest NHZ
Betrokkenheid bij het RES-proces (meer dan een 5 op een schaal van 1-10)	53%	62%
Gehoord dat er zoekgebieden zijn aangewezen	69%	48%
Weet (ongeveer) waar die zijn	58%	49%
Voldoende geïnformeerd	22%	24%
Juist geïnformeerd	21%	21%
Wisten dat ze hun mening konden geven (Deel hiervan dat dit ook gedaan heeft, gemiddeld over vier inspraakmogelijkheden)	28% (5%)	25% (14%)

Op basis van antwoorden van het I+O panel Amsterdam (N>500) en de rest van NHZ (N>1500, gewogen naar leeftijd). NB in de rapportage van I+O research staan afwijkende percentages omdat daarin alleen de resultaten voor heel Noord-Holland Zuid, inclusief Amsterdam, genoemd zijn.

HOOFDSTUK 6: CONCLUSIES

In dit onderzoek hebben we het participatieproces van de RES Amsterdam geëvalueerd naar aanleiding van de moties Krueger/ Boomsma en Kiliç. De evaluatie gaat specifiek over de periode van april 2019 tot juli 2021. Onderstaand presenteren wij de hoofdconclusies op basis van deze analyse. Ook geven wij richtingen voor het vervolg; wetende dat sinds juni 2021 al verdere stappen zijn gezet, waaronder de reflectiefase en het participatieproces rond de Noorder IJplas.

6.1 Samenvatting van de informatievoorziening en het participatieproces

Informatievoorziening

De motie Krueger/ Boomsma betreft de vraag hoe goed de informatievoorziening richting inwoners van Amsterdam is geweest rondom de planning van windturbines in het RES-proces. We concluderen dat er op verschillende manieren en momenten een rijkheid aan informatie is verstrekt waarbij alle informatie, verslagen en antwoorden op vragen openbaar waren. Hoewel er pas eind 2020 een breder bewustzijn van de plannen is ontstaan, is er uitgebreid gecommuniceerd^{xxx}. Inmiddels weten veel Amsterdammers van de plannen.

Informatievoorziening is geen garantie voor bewustzijn en betrokkenheid: uit onderzoek^{xxxi} weten we dat mensen op zoek gaan naar informatie die aansluit bij hun voorkeuren en gedrag, en dat vaak pas doen als een onderwerp saillant is voor hen. Dat zien we ook terug in dit participatieproces. In de Atelierfase is de vraag nog abstract en is het moeilijker een diverse groep mensen te vinden die aanwezig wil zijn bij de ateliers. Het zijn dan vooral de mensen die het leuk vinden om mee te denken over duurzaamheidsbeleid. Op het moment dat er windturbines op een kaart staan ingetekend in de Bewustwordingsfase, wordt het onderwerp concreet en gaan bewoners steeds meer zelf op zoek naar informatie. Bewoners geven aan niet eerder informatie te hebben ontvangen, terwijl de gemeente wel geprobeerd heeft hen te bereiken. Hoewel de gemeente wellicht meer mensen had bereikt wanneer zij brieven had verstuurd (bewoners geven aan dit gemist te hebben), lijkt het niet zozeer de informatievoorziening, maar de *saillantie* van het onderwerp te zijn dat het verschil tussen de Atelierfase en de Bewustwordingsfase, en later de Conflictfase, verklaart. In de Conflictfase raken bewoners via de media steeds meer op de hoogte. In vergelijking met de andere RES deelregio's geven evenveel mensen in Amsterdam aan goed geïnformeerd te zijn, maar weten, vermoedelijk dankzij de media-aandacht, meer mensen over de zoekgebieden. Wij concluderen dat er ruime informatievoorziening is geweest, maar dat deze informatievoorziening *sec* niet sterk bepalend is geweest voor het verloop van het participatieproces.

Kwaliteit van het RES participatieproces

Belangrijker dan de informatievoorziening waren de keuzes rond het RES participatieproces. De motie Kiliç betreft het participatieproces zoals dat door de gemeente is georganiseerd. In de voorliggende evaluatie hebben we per fase gekeken of aan de eigenschappen van een goed participatieproces voldaan is. Samenvattend ontstaat het volgende beeld.

Van juni 2019 tot en met april 2021 heeft de gemeente een uitgebreid participatieproces opgetuigd rond de RES Amsterdam. Vele ambtenaren, bewoners, belangengroepen en ondersteuners vanuit de RES-regio hebben met veel tijd en energie 26 bijeenkomsten georganiseerd met duizenden deelnemers. Bewoners werden via deze bijeenkomsten vroegtijdig betrokken bij de RES. De vragen en opzet waren, vanuit de gemeente en de RES-opdracht bezien, logisch. We concluderen dat het participatieproces door de gemeente uitvoerig is georganiseerd en ondersteund.

Echter, het proces is georganiseerd vanuit de gemeentelijke logica, die niet overeenkwam met de logica van de participanten. Gemeente en participanten zaten - figuurlijk gesproken - in een andere film. Er is na de zomer van 2020 een kloof ontstaan tussen wat de gemeente voor ogen heeft met het participatieproces in het kader van haar windambities enerzijds, en de beleving van de deelnemers aan de bijeenkomsten in de Bewustwordings- en Conflictfase anderzijds. Deelnemers voelen zich gepasseerd doordat veel van hun vragen voor de gemeente inmiddels een gepasseerd station zijn of juist nog niet aan de orde zijn. De gemeente heeft daarbij verschillende keuzes gemaakt die de scheiding van films, en daarmee de polarisatie, heeft versterkt. Onderstaand bespreken we achtereenvolgens de oorzaken voor de scheiding van films en lichten de hoofdconclusie toe. Vervolgens gaan we in op de effecten van het evaluatieproces. We eindigen met richtingen voor het vervolg van de participatieprocessen rond de windambitie.

6.2 Oorzaken voor scheiding van de films

Vroege, maar bepalende keuzes

Twee vroege keuzes waren bepalend voor het proces. De eerste is de keuze om vooraf een ambitie van 50 MW (ongeveer 17 turbines) als vertrekpunt te formuleren. Met deze stevige ambitie geeft de gemeente richting aan en stimuleerde zij ook andere deelregio's hogere ambities te stellen, zo bleek uit verschillende interviews. Het nadeel van de stevige ambitie, gekoppeld aan de hoogstedelijke omgeving met beperkte groene en industriële ruimte en de snelheid waarmee Amsterdam de windprojecten wil realiseren, is echter dat het de ruimte voor discussie en inspraak sterk inperkt.

De tweede bepalende keuze heeft te maken met het uitnodigingsbeleid. Gemeente Amsterdam heeft in de Atelierfase in haar uitnodigingsbeleid niet actief ingezet op een vertegenwoordiging van een diversiteit aan opvattingen in de lokale ateliers, waaronder (mogelijke) tegenstanders. In deze fase werden echter cruciale keuzes gemaakt, zoals het toetsen van de ambitie en het aanwijzen van zoekgebieden. Juist bij cruciale keuzes over windenergie, is de diversiteit aan opvattingen onmisbaar.

De windopgave als technische opgave

De gemeente is het RES-proces gestart als een technische duurzaamheidsopgave. Zo zijn de zoekgebieden maximaal groot gedefinieerd, waarbij de contouren zijn bepaald door technische, fysieke en juridische beperkingen. Dit werd gebruikt om een kaart te maken die als objectieve basis zou dienen voor een transparante discussie over voorkeuren. Het nadeel was dat er ook delen binnen de zoekgebieden vielen waarvan de gemeente zelf al wist dat daar helemaal geen windturbines zouden komen te staan zoals de gebieden vlakbij de woningen op IJburg. Hierdoor schrokken bewoners meer dan nodig was en protestgroepen grepen dit aan om te claimen dat de gemeente 200 meter hoge windturbines op 350 meter afstand wilde plaatsen. De technische rationaliteit zien we ook terug op andere terreinen. In haar antwoorden en reacties verwijst de gemeente doorgaans naar de windopgave, wettelijke normen, eerdere besluiten en de business case. Zo worden zorgen over geluidsoverlast direct vertaald in beperkingen voor (de business case van) windturbines in plaats van als een belangrijk, breder thema. De vuistregel van 350 meter afstand tot woningen is zo opgesteld dat de gemeente “vrij zeker is dat er geen technische ruimte over het hoofd wordt gezien ^{xxxii}”. Door deze technisch-juridisch werkwijze krijgen deelnemers aan het proces de indruk dat andere maatschappelijke afwegingen van ondergeschikt belang zijn.

In de praktijk beperkte invulling van participatie

De gemeente heeft het participatieproces ingezet om stakeholders te consulteren. Deelnemers verwachten dat zij in een participatieproces toch meer invloed hebben. Dat roept de vraag op of de scheiding van films minder was geweest wanneer de gemeente consequenter zou hebben gesproken van een ‘consultatieproces’ in plaats van een ‘participatieproces’. Naar buiten toe legitimeert de gemeente het beleid door te benadrukken dat opmerkingen en zorgen zijn meegenomen. Uit deze evaluatie blijkt dat dat toch wat te kort door de bocht is. Los van sommige detailopmerkingen worden er geen grote wijzigingen aangebracht, dan wel keuzes toegeschreven aan het participatieproces. Uitzondering is het participatieproces zelf dat verlengd is met de informatieavonden in april en de reflectiefase. Enkele partijen die positief zijn over de windplannen, hebben hun belangen en voorwaarden direct aan de ambtelijke tafel of op niveau van het RES-programma behartigd.

Vakkundig verzet gericht op polarisatie

De gemeente wilde in gesprek binnen de kaders van de windambitie. Bezorgde Amsterdammers die merkten dat een gesprek over deze kaders niet mogelijk was, kozen voor de aanval. Tegenover een gemeente met veel beleids capaciteit staan in Amsterdam ook protestgroepen met de netwerken, kennis en vaardigheden om snel, effectief en voor een breed publiek actie te voeren. Dat had al snel tot gevolg dat het debat polariseerde. Er werd op de persoon gespeeld, de tegenpartij werd gediskwalificeerd, alleen nog expertise die bij de eigen standpunten paste werd geloofd, et cetera. Dat maakt een constructief debat onmogelijk. Voorstanders en meer genuanceerde bewoners trokken zich terug uit het publieke debat. De gemeente had moeite om snel op de vragen, bezwaren en protesten te reageren doordat (1) binnen de

gemeente veel afstemming nodig was en (2) de ambtenaren overspoeld werden met vragen, raadsadressen en WOB-verzoeken van bewoners en opdrachten vanuit de politiek.

Verschillende opvattingen over draagvlak

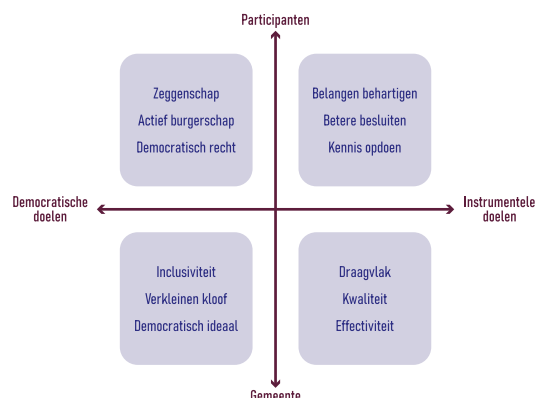
De gemeente geeft aan dat draagvlak onderdeel was van de afweging. Het is echter niet vanzelfsprekend wat draagvlak is en hoe dat te meten is. Hoe dichter mensen bij de zoekgebieden wonen, hoe kleiner het draagvlak^{xxxiii}, en bij ieder windproject zal er een groep mensen zijn die 'tegen' is. De vraag is: bij wie moet er precies draagvlak zijn, en wie en hoe kan een gemeente bepalen dat er voldoende draagvlak is? Zowel de groep bewoners die geen windturbines wil als de gemeente claimen namens de bevolking te spreken en op te komen voor het collectieve belang. Daarmee trekken ze de legitimiteit van de andere partij in twijfel, wat de ruimte voor een open gesprek kleiner maakt. Een (gebrek aan) draagvlak blijft in de lucht hangen en kan door alle partijen geclaimd worden. Wij hopen dat de resultaten van de PWE en een nieuw draagvlakonderzoek (dat hopelijk tegemoet komt aan eerdere kritiek) door alle partijen gedragen wordt en meer duidelijkheid biedt over waar het draagvlak en overlappende belangen liggen.

Hoe ging de gemeente om met de scheiding van films?

Nu is het niet uitzonderlijk dat er verschillende manieren zijn waarop een proces wordt beleefd door betrokken partijen. Bovendien kan niet iedereen gelijk krijgen. Voor deze evaluatie is met name van belang hoe de gemeente is omgegaan met de constatering dat bewoners het proces en de daarin gemaakte afwegingen anders beleefden. Hier zien we dat er door de gemeente verschillende keuzes zijn gemaakt die deze scheiding van films heeft versterkt. Deze variëren van strategisch (het vertrekken vanuit een hoge ambitie voor wind, wat de speelruimte beperkt) tot tactisch (niet ruimhartig benoemen hoe de inbreng van bewoners heeft geleid tot aanpassingen of beleidsbeslissingen) tot operationeel (de werkvorm waarbij bewoners die de windambitie niet onderschrijven gevraagd wordt 17 windturbines te plaatsen in de zoekgebieden). We kunnen concluderen dat de gemeente op verschillende momenten in het proces keuzes had tussen verschillende handelingsopties. De doelen van participatie waren zeer waarschijnlijk dichterbij geweest wanneer zij op een aantal cruciale momenten andere keuzes had gemaakt.

6.3 Waar heeft het vooralsnog toe geleid? Effecten van het participatieproces

Het is evident dat het participatieproces over windturbines in Amsterdam heftig is verlopen en tot conflict heeft geleid. Toch vinden we op zichzelf niet dat het conflict een reden is om te spreken van ‘mislukte’ participatie. Weerstand is ook participatie en is zeker bij windturbines te verwachten. Ook, of gezien de ruimtelijke beperkingen, *juist* in Amsterdam. Het succes van het participatieproces is niet af te meten aan de hoeveelheid weerstand, maar of en hoe lessen uit het conflict zijn getrokken die zijn vertaald in aanpassingen van het beleids- en/of participatieproces. Wij hebben de effecten van het participatieproces in beeld gebracht aan de hand van democratische en instrumentele doelen van gemeente en participanten (zie figuur).



Op het eindmoment van onze evaluatie (juni 2021) is een groot deel van de democratische doelen (linkerkant van de figuur) niet bereikt. Vanuit de gemeente is de *kloof* tussen burger en politiek eerder groter dan kleiner geworden ten opzichte van het moment van aanvang van het participatieproces. Het beeld wordt breed gedeeld dat er een groep van ten minste honderden actieve, betrokken burgers tegenover de gemeente of zelfs stadsgenoten is komen te staan. Zowel de gemeente als bewoners (ongeacht hun standpunt over wind) pleiten daarbij voor een snelle, eerlijke duurzaamheidstransitie en een leefbare stad. Dat maakt de wederzijdse verwijten en kritiek dat ‘de andere kant’ duurzaamheid en leefbaarheid tegenwerkt extra pijnlijk. Ook het *ideaal* waarbij omwonenden ‘hun windturbine’ vanuit lokaal draagvlak en eigendom ontwikkelen, is kleiner geworden. Wel is over de gehele periode een diverse groep bewoners betrokken geraakt. Het proces van beleidsvorming is daarmee *inclusiever* geworden en het heeft geleid tot actief burgerschap (ondermeer door Windalarm) van een grote groep bewoners die is meegenomen in beslissingen die hen aangaan (*democratisch recht*). Daar tegenover zien we niet dat, of hoe, deelnemers meer *zeggenschap* hebben gekregen in de besluitvorming.

Ook de instrumentele doelen (rechterkant van de figuur) zijn voor een belangrijk deel niet gehaald. Een groot deel van de participanten heeft niet hun *belangen* weten te *behartigen*. Wel heeft (de discussie naar aanleiding van) het participatieproces deelnemers geholpen *kennis op te doen* over de RES. Dat geldt zowel voor het brede publiek (gezien de relatief grote bekendheid van de zoekgebieden) als voor de actieve deelnemers. De instrumentele doelen vanuit de gemeente zijn niet behaald. Een belangrijk doel was het meenemen van bewoners om zo *draagvlak* te krijgen voor beleid. Met name binnen de zoekgebieden is de weerstand tegen windenergie feller, breder en beter georganiseerd geraakt. Of de *kwaliteit* van het beleid inhoudelijk is verbeterd, is lastig te bepalen omdat het onduidelijk is op grond van welke resultaten uit het participatieproces beleidskeuzes rond bijvoorbeeld de prioritering van zoekgebieden zijn veranderd. Vanuit de gemeente gezien is het participatieproces

weinig effectief gebleken. De oorspronkelijke ambitie is overeind gebleven. Onze indruk is dat dat eerder ondanks, dan dankzij het participatieproces is. Het oorspronkelijke tijdspad zal hoogstwaarschijnlijk niet gehaald kunnen worden door het verlengen van het participatieproces.

De slotconclusie is dan ook wat ontnuchterend. Ondanks een participatieproces waar zeker kanttekeningen bij te zetten zijn (zie eerder), maar dat *ook* stevig, en met verschillende kwaliteiten is opgezet, is een groot deel van de participatiedoelen tot de zomer van 2021 niet behaald. Dit vormt de nieuwe uitgangssituatie voor het participatieproces vanaf de zomer van 2021, waar sprake is van polarisatie en een gedeukt vertrouwen in het participatieproces.

6.4 Hoe verder?

Trekken we de beeldspraak van de twee films door, dan kunnen de gemeente en andere betrokkenen aan een aantal richtingen denken. De film op pauze zetten door de plannen in de ijskast te zetten is daarbij geen optie, er ligt immers een heldere opdracht vanuit het hoogste democratische orgaan (de gemeenteraad). Bij het uitvoeren van deze opdracht zijn er drie richtingen:

1. Men kan ervoor kiezen **de films te vervolgen**, hierdoor zal de polarisatie echter in stand blijven. Alle partijen lijken impliciet of expliciet te verwachten tot de Raad van State door te moeten gaan. De participatie in de planfase zal dan grotendeels hetzelfde patroon volgen en mogelijk zelfs minder intensief kunnen worden omdat immers toch dezelfde uitkomsten te verwachten zijn. Wellicht lukt het hiermee de windambitie te realiseren, waarna de weerstand -als bewoners voor een voldongen feit staan- zal afnemen. Dit is al op veel plekken in Nederland gebeurd. De gemeente laat hiermee zien haar eigen duurzaamheidsagenda tot in de consequenties serieus te nemen. De afweging of de kosten hiervan opwegen tegen de baten is aan de politiek en overigens ook aan de georganiseerde tegenstanders.
2. Men kan ervoor kiezen een wezenlijk **nieuwe scene** te starten om beide films alsnog samen te laten komen. Dit is het idee achter de reflectiefase. Het vraagt depolarisatie zodat bestaande partijen, aangevuld met nieuwe experts en perspectieven, zich committeren en er ruimte ontstaat voor nieuwe, gezamenlijke beelden over bijvoorbeeld windenergie, lokale ruimtelijke kwaliteit en het borgen van de gezondheid. Een nieuwe scene vraagt ook de bereidheid van de gemeente om, als de uitkomsten daartoe aanleiding geven, de ambities aan te passen.
3. Men kan ervoor kiezen op specifieke locaties een **nieuwe film** te starten. De RES 1.0 is vastgesteld en de voorkeurslocaties zijn in de Omgevingsvisie aangewezen. De nieuwe film richt zich niet langer op de gemeente Amsterdam als geheel, maar op één (of meerdere) specifieke locatie(s), zoals de Noorder IJplas, en begint daar zoveel mogelijk met een schone lei. Deze nieuwe film kan op belangrijke punten verschillen met het RES-proces. Zo zijn de rollen anders. Niet de gemeente, maar energiecoöperaties vanuit Amsterdam en/of andere initiatiefnemers organiseren het proces met omwonenden. De gemeente zit

vooral in een toetsende rol. Bovendien gaat het om een concreet initiatief waardoor de werkelijke effecten duidelijk worden en kunnen tegenvallen of juist meevallen. Het wordt echter alleen een nieuwe film wanneer vanuit de gemeente wordt gewerkt vanuit een andere logica en omwonenden bereid zijn constructief aan het participatieproces deel te nemen. In dat proces zal ook het niet-realiseren van de windturbines een optie zijn.

Tot slot een samenvatting van een aantal eerdere observaties als les voor andere participatieprocessen:

- Zorg dat er iets te kiezen is in een participatieproces. Als er geen ruimte is voor werkelijke keuzes door deelnemers, noem het dan ook geen participatieproces.
- Wees helder over de definitie van draagvlak. Draagvlak bij wie precies, hoe veel en hoe wordt dat beoordeeld? Beschouwt de gemeente de participatiebijeenkomsten als een toets voor draagvlak, dan horen daar consequenties bij wanneer er wel of geen draagvlak blijkt te zijn op die bijeenkomsten.
- Benoem expliciet en genereus hoe het participatieproces heeft bijgedragen aan beleidswijzigingen of -concretisering.
- Zorg vroegtijdig en actief dat de volle diversiteit aan perspectieven en belangen aanwezig is.
- Zorg dat het voor alle stakeholders belangrijk is en blijft om deel te nemen. Wanneer sommige belangen eerder of via andere kanalen behartigd worden, is de kans groot dat de gemeente in het uiteindelijke participatieproces tegenover de resterende groep komt te staan en de discussie polariseert.
- Wees voorbereid op snelle polarisatie.

Dank: Allereerst dank aan de geïnterviewden voor hun snelle reactie en openhartige gesprekken. Ook willen wij de gemeente Amsterdam bedanken voor hun snelle respons op vragen, de ruime toegang tot bronnenmateriaal en de gewetensvolle manier waarop zij het feitenrelaas hebben gecontroleerd. Tot slot dank aan I+O research voor het gebruik van hun onderzoeksresultaten.

BIJLAGE

Geïnterviewden

Datum	Naam	Functie
24 september 2021	Arend de Geus	Onafhankelijk moderator
24 september 2021	Bart van Zoelen	Het Parool
27 september 2021	Caroline van der Kooi	Gemeente Amsterdam
28 september 2021	Naut Kusters	WindAlarm
28 september 2021	Simone Brands	Arts
6 oktober 2021	Sijas Akkerman	Milieufederatie Noord-Holland
11 oktober 2021	Peter Verbeek	Bewoner Noorder IJplas
12 oktober 2021	Willem Wiskerke	Milieudefensie
12 oktober 2021	Renate Nollen	Volkstuinvereniging
15 oktober 2021	Marjanne Vrolijk Jan Visschers Roald Frekken	Centrale Dorpenraad Landelijk Noord
26 oktober 2021	Remco de Boer	Studio Energie
27 oktober 2021	Juliane Kürschner	Gemeente Amsterdam
28 oktober 2021	Frank Boon Tineke de Vries	Amsterdam Wind
29 oktober 2021	Arno Pronk	Petitiehouder WindAlarm
2 november 2021	Marco Berkhout	RES Noord-Holland Zuid
16 november 2021	Renske Peters	Stichting Beschermers Amstelland
17 november 2021	Rob Smiers	Gemeente Amsterdam
19 november 2021	Michiel Raats	Generation Energy
19 november 2021	Marieke van Doorninck	Wethouder gemeente Amsterdam

NOTEN

- ⁱ Commissie Brenninkmeijer/ adviescommissie Burgerbetrokkenheid bij Klimaat (2021), *Betrokken bij klimaat; burgerfora aanbevolen*. Hoewel dit rapport specifiek gaat over burgerfora zijn veel randvoorwaarden in algemeen zin breder van toepassing op participatietrajecten.
- ⁱⁱ Gemeente Amsterdam (2012), Windvisie ontwerp, ruimte voor windmolens in Amsterdam
- ⁱⁱⁱ Volgens de provincie (2016) ging het om 33 windturbines
<https://www.nhnieuws.nl/nieuws/185387/hier-in-noord-holland-komen-mogelijk-nieuwe-windmolens>
- ^{iv} Het Parool, 19 november 2015, *Noord-Holland blijft onwrikbaar over windparken in Amsterdam*
- ^v Het Parool, 17 september 2016, *Stad laat haar duurzame spierballen rollen voor molens*
- ^{vi} De in werking treding zal dan nog even op zich laten wachten. De eisen zullen vervallen in van de Omgevingsverordening Noord-Holland 2020/2022. Deze ligt september '21 ter inzage en zal naar verwachting in werking treden met de nieuwe Omgevingswet.
- ^{vii} Stuurgroep Regionale Energie Strategie NHZ (2019) *Startnotitie Regionale Energie Strategie NHZ: Samen op zoek naar kansen voor de regio*.
- ^{viii} Regionale Energie Strategie NHZ (2019) *Foto Energie & Ruimte Deelregio Amsterdam*, Amsterdam.
- ^{ix} Aanwezig zijn: gemeente Amsterdam, MRA, Haven Amsterdam, AEB, Waternet, Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, provincie Noord-Holland, Rijkswaterstaat, ministerie BZK, Vattenfall, Zuiderlicht.nu, NDSM Energie, Opgewekt aan het IJ, Onze Energie, Alliander, Natuur & Milieu, Milieu & Natuur Noord-Holland, gemeenteraadsfractie GroenLinks, woningcorporatie Ymere, CE Delft, Decisio, Zoncoalitie, BCG Amsterdam, The Cloud Collective, ORAM, Dutch Datacenters, 02025.
- ^x Gemeente Amsterdam (2019) *Uitleg scenario's*, Amsterdam. Gemeente Amsterdam (2019) *Banner bouwstenen en randvoorwaarden*, Amsterdam. Gemeente Amsterdam (2019) *Samenvatting lokale scenario ateliers Amsterdam*, Amsterdam.
- ^{xi} De opgave van 50 MW wind wordt voor het eerst gepresenteerd tijdens de 5 scenarioateliers (28 oktober t/m 11 december 2019). In de eerste presentatie ontbreekt dit getal, in de tweede presentatie wordt onder het kopje 'Wat is de opgave in Amsterdam' gesproken over "windpotentieel maximaal benutten", in de derde en vierde presentatie wordt onder het kopje 'Wat is de opgave in Amsterdam' gesproken over "50 MW wind in 2026".
- ^{xii} Regionale Energie Strategie NHZ (2020) *Concept RES Amsterdam: het bod van deelregio Amsterdam*, Amsterdam.
- ^{xiii} Verslagen raadscommissie 5 maart 2020 en raadsvergadering 11 maart 2020.
- ^{xiv} Motie Groen Inzake kansen voor het realiseren van meer megawatt (motie 308.20).
- ^{xv} Motie Timman cs. inzake onderzoek naar gevolgen zonneweides en windmolens (motie 309.20).
- ^{xvi} Motie Bakker cs. inzake meeprofitieren omwonenden (motie 315.20) en motie Bakker cs. inzake Omgevingsovereenkomst RES (motie 316.20).
- ^{xvii} Motie Marttin inzake concreter maken participatieproces RES (motie 314.20).
- ^{xviii} In het persbericht van de afdeling Onderzoek, Informatie en Statistiek zelf staan overigens alle drie de conclusies.
- ^{xix} Windalarm (2020) *Presentatie Informatiebijeenkomst Van en voor bewoners*, Amsterdam. Windalarm (2021) *Position Paper Twaalf argumenten om de Nederlandse geluidsnorm voor industriële windturbines aan te scherpen*, Amsterdam. Windalarm (2021) *Zon voor wind: Oproep verkenning alternatieven voor wind in de natuur en leefomgeving*, Amsterdam.
- ^{xx} Gemeente Amsterdam (2021) *Spoedvoordracht voor de collegevergadering van 9 maart 2021 – windzoekgebieden RES Amsterdam*, Amsterdam.
- ^{xxi} Verslag besluitvormende raadsvergadering 22 april 2021
- ^{xxii} Stuurgroep Regionale Energie Strategie Noord-Holland Zuid (2021) *2,7 TWh duurzame energie in 2030, we wekken al 0,7 TWh op*.

xxiii Motie Boomsma inzake de Regionale Energie Strategie Noord Holland Zuid (windturbines feiten) (motie 368)

xxiv Gemeente Amsterdam (2021) *Omgevingsvisie Amsterdam 2050: Een menselijke metropool*, Amsterdam.

xxv Gemeente Amsterdam (2021) *Nota van beantwoording zienswijzen: Behorende bij de Omgevingsvisie Amsterdam 2050*, Amsterdam.

xxvi Gemeente Amsterdam (2021) *Spoedvoordracht voor de collegevergadering van 9 maart 2021 – windzoekgebieden RES Amsterdam*, Amsterdam.

xxvii I+O Research (2021) *Evaluatie communicatie en participatie RES 1.0 Noord-Holland Noord en Noord-Holland Zuid*

xxviii Bij het interpreteren van deze resultaten gaat het overigens om een hele kleine groep mensen uit de steekproef, waardoor slechts een paar mensen in de steekproef van ruim 500 respondenten.

xxix Het gaat hierbij om een deel van de steekproef: namelijk mensen die gehoord hebben van de zoekgebieden en wisten dat ze hun mening konden geven. Wel gaat het om een groot verschil dat consistent is over verschillende manieren om deel te nemen (bijvoorbeeld het deelnemen aan bijeenkomsten of een reactie geven bij de gemeenteraad bij de behandeling van RES 1.0).

xxx Zie het overzicht dat de gemeente Amsterdam hierover is opgesteld en meerdere keren is toegezonden aan de gemeenteraad

xxxi Zie bijvoorbeeld: Kahneman, D. & Tversky, A. (1982). *Variants of uncertainty*. *Cognition*, 11, 143-157; Luhmann, N. (1992) *What is communication?* *Communication theory*, 2(3), 251-259; Cuppen, E., & Pesch, U. (2021) *How to Assess What Society Wants? The Need for a Renewed Social Conflict Research Agenda* In: A critical approach to the social acceptance of renewable energy infrastructures (pp. 161-178). Palgrave Macmillan, Cham.

xxxii Quote uit de beantwoording van de vragen op de bijeenkomst van 7 december 2020.

xxxiii Op basis van het draagvlakonderzoek. Uitzondering daarbij is het havengebied waar een flink deel van de ambitie kan worden gerealiseerd.